



PANTHÉON-ASSAS
UNIVERSITÉ
PARIS

BANQUE DES MÉMOIRES

Master d'Histoire du droit

**Dirigé par les professeurs Franck Roumy et Bernard d'Alteroche
2024**

***La loi du 10 vendémiaire an IV sur la
police intérieure des communes et ses
premières applications sous le Directoire
Apport à l'étude de la responsabilité des
communes dans la politique de lutte contre le
brigandage de Thermidor an II à Brumaire an VIII***

Thomas Hum

Sous la direction du professeur Guillaume Boudou

Université Paris Panthéon-Assas

Master Histoire du droit
Année universitaire 2023-2024

Mémoire pour l'obtention du master 2

La loi du 10 vendémiaire an IV sur la police intérieure des communes et ses premières applications sous le Directoire

*Apport à l'étude de la responsabilité des communes dans la politique de
lutte contre le brigandage de Thermidor an II à Brumaire an VIII*

Présenté par Thomas Hum

Dirigé par Monsieur le Professeur Guillaume Boudou

REMERCIEMENTS

Mes remerciements vont au Professeur Guillaume Boudou pour ses conseils toujours précieux et au temps qu'il a consacré à guider ce travail, ainsi qu'à ma famille et à mes amis qui m'ont aidé dans sa relecture. Je remercie aussi Monsieur Jean-Antonin Cahéric, de la Division des Archives et de l'Histoire parlementaire, ainsi que Luc Requier aux Archives Nationales, pour leur aide précieuse.

Sommaire

Introduction	5
Partie 1 : Le régime de responsabilité	22
Titre 1 : Élaboration et interprétation de la loi	23
Chapitre 1 : La loi du 10 vendémiaire an IV	23
Chapitre 2 : Les débats au Conseil des Cinq-Cents.....	32
Titre 2 : Application de la loi par l'Administration	45
Chapitre 1 : Le ministère Merlin de Douai et l'application dans l'ouest	45
Chapitre 2 : Le ministère Lambrechts face aux troubles dans le Midi et en Belgique	58
Chapitre 3 : Le ministère Cambacérés partisan d'une réforme	67
Partie 2 : La procédure de mise en œuvre de la responsabilité	77
Titre 1 : L'encadrement administratif de la procédure judiciaire	81
Chapitre 1 : Déclencher les poursuites.....	82
Chapitre 2 : Exécuter les jugements	97
Titre 2 : La procédure judiciaire à l'épreuve des voies de recours.....	113
Chapitre 1 : Le silence de la législation et du Tribunal de cassation	115
Chapitre 2 : Les solutions de la doctrine administrative	126
Propos conclusifs.....	145
Sources	151
Bibliographie.....	156
Annexes	160
Le décret du 10 vendémiaire an IV.....	161
Le ministère de Merlin de Douai sur le régime de responsabilité des habitants	175
Cambacérés aux consuls	179
Les échanges de Cambacérés et Lambrechts.....	187
Tables des Matières.....	194

Introduction

« La sûreté des citoyens dépendant de l'appui réciproque qu'ils se doivent les uns aux autres et la société même n'ayant pas d'autre but ni d'autre garantie, les citoyens deviennent coupables de toutes les violences qu'ils tolèrent lorsqu'ils peuvent les empêcher ; c'est cette funeste apathie, cet égoïsme dangereux, cette abnégation du premier des devoirs sociaux qu'il est important de prévoir »¹

Dans un message adressé au Conseil des Cinq-cents pour l'inciter à légiférer sur les moyens de réprimer le brigandage le 16 frimaire an VI (6 décembre 1797), le Directoire expose les mérites du *décret sur la police intérieure des communes*. Adopté par la Convention Nationale le 10 vendémiaire an IV (2 octobre 1795), le *décret sur la police intérieure des communes*² rend la commune et ses habitants civilement responsables des dommages commis par les rassemblements. Ce court passage révèle les héritages et les fondements de la responsabilité des communes et de leurs habitants établie par cette loi. D'abord, l'idée que le devoir de veiller à la sûreté est le premier des devoirs sociaux de chaque individu. La responsabilité des habitants pour les troubles qui se déroulent dans le territoire de leur commune repose sur un devoir civique et civil. Il renverrait à l'inspiration civiliste et volontariste de la Déclaration³ : la responsabilité repose sur un devoir social à interroger dans ses rapports avec les droits naturels reconnus par la Déclaration de 1789, le droit à la sûreté en premier lieu⁴. Une loi initiée sous la Convention, conçue et votée sous la Convention thermidorienne et appliquée sous le Directoire

¹ Le Directoire exécutif au Conseil des Cinq-cents sur les causes du brigandage, le 16 frimaire an VI. Ce passage intervient pour justifier la nécessité d'étendre la responsabilité des communes établie par la loi du 10 vendémiaire an IV à tous les types de délits, quand la ladite loi avait circonscrit le champ des délits couvert par cette responsabilité. Le message est publié au jour de sa lecture en séance au Conseil des Cinq-cents dans DUCOS, GAULTIER DE BIAUZAT Jean-François et HUGUET Jean-Antoine, *Journal des débats et décrets 1789-1805*, Imprimerie du Journal des débats, 1797.

² Concernant la dénomination de la loi, le terme décret sera repris pour désigner son nom exact, décret sur la police intérieure des communes, mais pour éviter la confusion avec les décrets-lois et les ... on utilisera loi du 10 vendémiaire an IV, ou loi du 10 vendémiaire, pour rendre la lecture plus agréable.

³ BARRET-KRIEGEL Blandine, *Les droits de l'homme et le droit naturel*, P.U.F., 1989.

⁴ Une série de débats émerge. Le premier concerne les devoirs civiques et les droits naturels, que Barret-Kriegel oppose en subordonnant les seconds au premier dans sa lecture de la Déclaration. Par ailleurs, la référence au but et au moyen de chaque société se place dans la lignée des penseurs du XVIIIe, Hobbes le premier.

et discutée au Conseil des cinq-cents : les références constitutionnelles sont tout sauf évidentes. Ensuite, en affirmant que « *les citoyens deviennent coupables de toutes les violences qu'ils tolèrent lorsqu'ils peuvent les empêcher* » le Directoire reconnaît une responsabilité civile pour le fait personnel de chacun des habitants. Enfin, le pluriel révèle le régime d'une responsabilité collective qui est dirigée contre tous les individus du groupe ; la loi, pour les législateurs et le pouvoir exécutif tout du moins, ne se dirige pas contre une entité abstraite communale mais contre chacun des habitants, condamnés collectivement.

Cette loi est donc pensée pour réparer les troubles. Ces troubles sont dès les premières applications de la loi, le fait de ce que le Directoire appelle les « brigands ». Le terme de brigand, qui désignait les révolutionnaires dans les premiers temps de la Révolution, désigne par la suite les révoltes royalistes⁵. « La violence populaire a changé de camp »⁶ résume ainsi Jean-Clément Martin. Il s'agit ici de rappeler rapidement les troubles qui correspondent à ce que le Directoire appelle « brigandage ». La réalité du brigandage est diverse, chronologiquement et géographiquement. Les campagnes sont parcourues par des bandes armées ayant chacune une violence spécifique : les incendiaires au Havre, les sommeurs du Nord, les chauffeurs du Bassin parisien, les barbets du pays niçois⁷. On observe dans certaines aires géographiques plus large une Contre-révolution plus proprement politique. Dans l'ouest de la France, les chouans de Bretagne puis l'insurrection de Vendée ont donné lieu à de nombreuses études sous cet angle⁸. Le refus de la levée en masse du 24 février 1793 provoque dans l'Ouest l'apparition de premières bandes qualifiées de chouans. Le terme de "brigand" s'étend ensuite aux "brigands de Vendée", qui deviennent l'archétype du rebelle contre la République, sous l'autorité des chefs Charette et Stofflet⁹. Dans le Midi, l'ouvrage de Valérie Sottocasa propose une analyse complète de l'identité et de la réalité du phénomène, pour comprendre la violence des révoltes et de leur répression en étudiant les logiques locales et les dynamiques institutionnelles nationales sur toute la Révolution jusqu'au Consulat¹⁰. Le Massif

⁵ SOTTOCASA Valérie, *Les brigands et la Révolution violences politiques et criminalité dans le midi (1789-1802)*, Champ Vallon, 2016.

⁶ MARTIN Jean-Clément, *La Révolution française, 1789-199. Une histoire socio-politique*, Belin, 2004. Page 242

⁷ *Ibid.*

⁸ DUPUY Roger, « Brigandage et politique en Bretagne (1750-1840) », in *Les brigands criminalité et protestation politique (1750-1850) actes du colloque de Toulouse, mai 2007*, Presses universitaires de Rennes, 2013.

⁹ MARTIN Jean-Clément, *op. cit.*

¹⁰ SOTTOCASA Valérie, *Les brigands et la Révolution violences politiques et criminalité dans le midi (1789-1802)*, Champ Vallon, 2016. Voir aussi : DEL PUECH Laurent, « L'État en guerre contre le brigandage. Un cas

central, comme le Midi, connaît aussi des bandes et une répression au moyen de la loi de vendémiaire¹¹. Le brigandage s'amplifie dans les deux aires géographiques avec les désertions et le refus de la conscription au point que l'on peut parler pour la « Contre-révolution méridionale » de quasi guerre civile¹².

I. La loi et ses acteurs

A. La loi

Le titre premier du décret sur la police intérieure des communes énonce le principe qui commande toute l'organisation du texte : « *Tous citoyens habitans la même commune sont garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune, soit envers les personnes, soit envers les propriétés.* » Le deuxième titre porte sur les « *moyens d'assurer la police intérieure de chaque commune* ». Le titre trois s'intitule « *Des passeports* » et porte sur le contrôle des personnes comme moyen d'assurer la paix. Nous ne développerons pas les conséquences et les applications des dispositions de ce titre dans notre étude de la responsabilité des communes. Du point de vue institutionnel, elles engagent des circuits administratifs qui ne sont pas ceux des dispositions qui concernent la responsabilité des communes. Sur le fond, les dispositions relatives au passeport participent de la même logique de maintien de l'ordre au niveau de la commune, mais ne concernent pas directement le sujet bien autonome de la responsabilité de la commune. Enfin, les sources administratives, scientifiques et législatives du Directoire et du XIX^{ème} siècle rapprochent rarement - si ce n'est jamais, les deux ensembles de dispositions. Le titre quatre « *Des espèces de délits dont les communes sont civilement responsables* » liste une série de situations qui engagent la responsabilité de la commune ou l'exemptent. Les communes sont responsables sauf à prouver qu'elles ont fait tout ce qui était en leur pouvoir pour empêcher les délits d'être commis, ou à poursuivre les véritables auteurs. Nous reviendrons dessus dans le développement. Le titre cinq « *Des dommages-intérêts et réparation civile* » détaille la procédure dont il faut ici tracer les grandes lignes. D'abord les

exemplaire : le département de l'Aveyron de 1799 à 1815 », in *Les brigands criminalité et protestation politique (1750-1850) actes du colloque de Toulouse, mai 2007*, Presses universitaires de Rennes, 2013.

¹¹ BOURDIN Philippe, « Brigandage et royalisme en Auvergne sous le Directoire », in *Les brigands criminalité et protestation politique (1750-1850) actes du colloque de Toulouse, mai 2007*, Presses universitaires de Rennes, 2013.

¹² SOTTOCASA Valérie (dir.), « Les "brigands" des Montagnes du Languedoc pendant la Révolution française », in *Les brigands criminalité et protestation politique (1750-1850) actes du colloque de Toulouse, mai 2007*, Presses universitaires de Rennes, 2013.

officiers municipaux constatent le délit sous la forme d'un procès-verbal (article 1), puis il est dit que le commissaire du pouvoir exécutif près les tribunaux « *poursuivra la réparation et les dommages-intérêts devant le tribunal civil du département* » (article 3). Ensuite, sur le réquisitoire du commissaire, "*les dommages intérêts [...] seront fixés par le tribunal civil du département, sur le vû des procès-verbaux et autres pièces* » (article 4). L'exécution est ensuite assurée par l'administration centrale du département, à qui l'autorité municipale verse les sommes constituées par l'avance des vingt plus forts contribuables de la commune, remboursés dans un second temps par une participation de tous « *d'après le tableau des domiciliés et à raison des facultés de chaque habitans* » (article 9). L'idée du déroulement est d'aller vite, très vite : des délais sont indiqués à chaque étape. Suivant le texte de la loi, la victime est censée être indemnisée en moins d'un mois.

B. Les acteurs de la procédure

À l'échelle de la commune, l'officier municipal, les municipalités et les administrations municipales constituent l'échelon inférieur de la procédure établie par la loi du 10 vendémiaire. La loi étant adoptée à un moment où ces autorités se constituent, l'article 15 du titre V précise : "*Jusqu'à ce que les Municipalités, les administrations municipales et les tribunaux civils de département soient organisés, les municipalités des communes, les officiers de police de sûreté et les tribunaux de district actuellement existans sont chargés sous leur responsabilité personnelle de l'exécution de la présente loi.* ». Souvent proches des intérêts des habitants de la commune, ils sont à la source des retards dans l'exécution, ou se voient contraints par le commissaire de constater les délits. Les officiers municipaux, responsables de la rédaction du procès-verbal qui acquiert une importance considérable dans la procédure, sont particulièrement visés par les fonctionnaires du ministère ou les plaignants qui reprochent ou une mauvaise volonté (ils n'ont pas intérêt à constater un délit dont ils seront garants) ou des cas de fraudes (si la victime du dommage est un notable par exemple).

Les commissaires près les tribunaux ont un rôle essentiel dans la loi. Ils forment une partie considérable des sources grâce à leur correspondance régulière avec le ministère de la Justice dont ils dépendent directement et à qui ils doivent rendre des comptes. Les travaux sur ce ministère public pendant la Révolution soulignent en effet la grande dépendance de ces commissaires au pouvoir exécutif¹³.

¹³ MARI (DE) Eric, « Le parquet sous la Révolution : 1789-1799 », in *Histoire du parquet - Jean-Marie Carbasse (dir.)*, Presses Universitaires de France, 2000.

L'administration départementale s'occupe de la répartition des dommages-intérêts et de veiller à leur exécution en envoyant la force armée. L'étude de Éric de Mari explique que les commissaires près ces administrations acquièrent pendant le Directoire un certain pouvoir : il est à voir si cette dynamique a un effet sur les exécutions ou la procédure générale de la loi du 10 vendémiaire.

Les ministères ensuite sont régis par la loi organique du 10 vendémiaire an IV (voté donc le même jour que le *décret sur la police intérieure des communes*). Le ministre de la Justice instruit le commissaire près les tribunaux et est plus largement responsable des rapports avec le pouvoir judiciaire. Le ministre de la Police générale puis les ministres de la Police générale et de l'Intérieur sont censés être compétents pour l'exécution des jugements par l'administration centrale du département. Néanmoins, ils renvoient en réalité une grande partie des cas qui lui sont soumis au ministre de la justice qui, parfois à son grand dam pour des affaires souvent complexes, est une référence pour l'application du *décret sur la police intérieure des communes*. Le Conseil des Cinq-cents, indépendant dans les textes, est en réalité sous l'influence du Directoire. Le poids de l'exécutif se réduit de fait après les changements au sein de sa majorité, qui accompagne l'émergence d'une opposition néojacobine importante au sein du Conseil après les élections de l'an VII. Nous étudierons son impact sur les tentatives de révision de la loi du 10 vendémiaire.

II. L'opportunité d'une étude de l'élaboration et de l'application de la loi sous le Directoire

Une recherche sur les premières applications de la loi du 10 vendémiaire an IV, en elle-même, relève d'un certain intérêt, dans la mesure où aucune étude de la loi n'a été conduite pour la période révolutionnaire. Les ouvrages récents sur l'histoire du maintien de l'ordre et du brigandage consacrent quelques pages à la loi, à titre d'exemple¹⁴. Ces études permettent de comprendre la logique de la loi et son insertion dans le système répressif du Directoire, de sorte que l'étude très complète du contexte mérite en retour une étude la plus précise possible de la loi et de son application, pour prolonger et interroger, peut-être, les tendances observées. La

¹⁴ SOTTOCASA Valérie, *Les brigands et la Révolution violences politiques et criminalité dans le midi (1789-1802)*, Champ Vallon, 2016 HOUTE Arnaud-Dominique, *Citoyens policiers. Une autre histoire de la sécurité publique en France, de la garde nationale aux voisins vigilants*, La Découverte, 2024 TERRACOL Louis, *Le gouvernement de fait, de la Révolution à la Libération*, These de doctorat, Université Paris-Panthéon-Assas, 2022.respectivement pages 345 et 346 et pages 40 et 41

singularité de la loi du 10 vendémiaire peut-elle interroger les études générales ou régionales sur le maintien de l'ordre sous le Directoire ?

L'article de Marie-Yvonne Crépin sur les premières application de la loi en Ile-et-Vilaine est la seule étude consacrée à l'application révolutionnaire de la loi du 10 vendémiaire¹⁵. Bien que limitée géographiquement, Marie-Yvonne Crépin dresse un tableau très précis des jugements rendus en vertu de la loi dans le département, en explicitant des aspects essentiels de la procédure et en rendant compte du raisonnement des juges sur les conditions et le régime de la responsabilité établie par la loi. L'étude dresse un portrait du contexte des troubles dans le département et lien riche entre le commissaire près les tribunaux et Ministère de la justice. La limite géographique et la prédominance des sources judiciaires, ainsi que le choix de ne pas développer l'aspect politique, ne permet pas d'établir une chronologie de l'application de la loi à l'échelle nationale pas plus que les débats qui purent exister¹⁶. Citons enfin la thèse de Louis Terracol qui propose une analyse fine des mécanismes de la loi mais qui traite de périodes ultérieures¹⁷. Notons enfin que cette loi a été abordée par des ouvrages juridiques spécialisés qui émaillent le XIX^{ème} et le début du XX^{ème} siècles¹⁸, des conférences ou consultations imprimées¹⁹ et les traités généraux de droit civil²⁰. Néanmoins, ces ouvrages de droit dont les premiers remontent aux années 1830 se concentrent sur des considérations qui leur sont

¹⁵ CRÉPIN Marie-Yvonne, « La loi du 10 vendémiaire an IV sur la responsabilité des communes et ses premières applications en Ille-et-Vilaine . », *Mémoires de la Société d'Histoire et d'archéologie de Bretagne*, 1989.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ TERRACOL Louis, *op. cit.*

¹⁸ CHOPPART Léon, *Étude sur la responsabilité des communes dans le droit ancien et moderne et en particulier sur la loi du 10 vendémiaire an IV*, A. Parent, Imprimeur de la faculté de médecine, 1874 VEL-DURAND Maurice-Martial-Charles Auteur du texte, *De la Responsabilité des communes en cas de dommages causés par des attroupements ou rassemblements, thèse pour le doctorat... par Maurice Vel-Durand...* [en ligne], 1902, [consulté le 21 septembre 2023] RENDU Ambroise, *Traité de la responsabilité des communes ou commentaire de la loi du 10 vendémiaire au IV*, Typographie Dondey-Dupré, 1847 REDON DE COLOMBIER (DE) René, *De la responsabilité des communes en droit français*, Faculté de droit de Paris, 1887.

¹⁹ BOINVILLIERS E, « Consultation pour M. le préfet du département de la Seine contre le sieur Saint-Quentin et Cie., etc. », Imprimerie de Pihan Delaforest (Morinval), 1833 MORTIMER-TERNAUX, Conférence de l'hôtel Molé. Rapport fait par M. Mortimer-Ternaux sur la responsabilité des communes, 1834.

²⁰ RODIÈRE A, *De la solidarité et de l'invisibilité en matière civile, en matière de procédure et en matière criminelle*, A. Durand, 1852 DEMOGUE René, *Traité des Obligations en Général. Tome V*, Rousseau et Cie, 1925.

contemporaines, et les premières applications de la loi sont passées sous silence ou soumises à des analyses historiques dépassées.

Pensée contre le brigandage, la loi du 10 vendémiaire met en place une procédure assez exceptionnelle du point de vue des règles de droit de l'ordre judiciaire. L'étude de l'élaboration de la loi et de ses premières applications de ce régime original de responsabilité s'intègre donc dans une histoire de la responsabilité civile et de sa procédure sous la Révolution. En effet, plus incitative que réparatrice, cette loi civile est une loi de police plus punitive qu'incitative. En tant que loi conçue pour lutter ou réparer les effets du brigandage, l'étude de cette loi entend, à son échelle, participer à une historiographie en pleine expansion sur la répression des troubles dans les campagnes et fournir un exemple intéressant d'application d'une loi par le Directoire, parent pauvre de l'historiographie de la Révolution. Elle permet de s'interroger sur les rapports entre administration et pouvoir judiciaire sous le régime du Directoire.

III. Caractériser une loi sur la responsabilité civile des communes

La responsabilité civile des habitants est à interroger dans ses modalités. La faute n'est pas évidente : on ne sait pas s'il s'agit de ne pas agir lorsque les troubles ont lieu, de soutenir les attroupements ou de refuser de coopérer lors de la recherche des auteurs après les délits. La conséquence de cette responsabilité sont les dommages-intérêts et l'amende²¹. L'histoire de la responsabilité, qui fait une large place à la responsabilité civile, peut permettre de mieux saisir la responsabilité en jeu. Notre recherche interroge les questions de la faute, de l'intention, et des mécanismes d'exemption. Plusieurs pistes s'offrent pour saisir cette responsabilité civile établie par la loi. La première est de penser une forme de responsabilité indirecte. La première est la responsabilité – garantie. Elle peut désigner une *forme de cautionnement*, ou de « responsabilité-garantie », comme c'est le cas en droit forestier à la même époque concernant la solidarité de paiement entre la commune et le condamné. La seconde est *une responsabilité du fait d'autrui*, une notion forgée au XIX^{ème} mais dont le phénomène est connu des juristes de

²¹ L'amende au Trésor public est portée contre la commune si des individus de la commune ont participé aux rassemblements. La présence d'une amende au Trésor public laisse entendre qu'une responsabilité pénale s'ajoute à la responsabilité civile lorsque des habitants de la commune ont commis des délits. Cette faute de quelques-uns appliquée à tout le groupe est dument recherchée par les juges civils, si l'on en croit les rapports des commissaires près les tribunaux et les jugements qui ont été conservés dans les fonds de la correspondance de la division criminelle du ministère de la Justice.

l'époque à travers les sources romaines²². Il s'agit cependant d'une autre forme de responsabilité, la responsabilité du fait personnel de chacun des habitants²³.

La question de la responsabilité pose celle de l'entité responsable : s'agit-il de la commune ou de ses habitants ? La définition de la commune dans le répertoire Guyot fait correspondre la commune avec la communauté d'habitants²⁴. Dans le texte de la loi, la commune est citée comme acteur de la procédure : l'autorité communale, et comme support de la responsabilité : ses habitants. Au fur et à mesure de son application, la commune acquiert une certaine personnalité, notamment dans la procédure où la communauté d'habitants doit être représentée et où un intérêt commun est désigné, comme nous le verrons. Sans anticiper l'acquisition de la personnalité morale au XIX^{ème} siècle²⁵, force est de constater que la commune, surtout dans les sources ministérielles, acquiert une certaine unité devant les autorités judiciaires et administratives²⁶.

Un problème se pose lorsqu'on étudie les débats et l'application de loi du 10 vendémiaire : sa dimension punitive. On oppose ainsi classiquement la responsabilité pénale et la responsabilité civile. Sur le temps long, si la seconde a mis un certain temps à s'extraire de la première, les deux sont bien distinctes sous la Révolution où les premiers codes sont rédigés²⁷. La responsabilité pénale au sens propre désigne celle qui pèse en raison d'un texte pénal pour des délits commis par une personne et est sanctionnée par une peine. Les délits dont parle la loi et dont les communes sont responsables sont des délits du code pénal, et la loi dans le titre IV ne dit pas que les communes seront responsables des dommages mais bien des délits.

²² DESCAMPS Olivier, *Les origines de la responsabilité pour faute personnelle dans le code civil de 1804*, Université Paris II, 2005. La responsabilité indirecte est présente sous la période romaine, en renvoyant à celle de l'*alieni iuris* et celle du commettant pour son préposé, elle est transmise et connue des juristes du XVIII^{ème} siècle par le *Digeste*.

²³ Pour une étude de l'histoire de forme de cette responsabilité, voir : *Ibid.*

²⁴ GUYOT, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale*. T2, 1775.

²⁵ BIGOT Grégoire, *Ce droit qu'on dit administratif... Études d'histoire du droit public*, La mémoire du droit, 2015.

²⁶ La difficulté de la notion de personne morale est qu'elle projette sur des entités passées des schèmes que les acteurs eux-mêmes n'avaient pas forcément en tête : poser la question en ces termes pour le Directoire peut sembler excessif. Le terme de personnalité, moins précis juridiquement, permet de situer les contours d'une entité composée d'habitants, autorité administrative et qui participe à la procédure comme une partie civile à part entière.

²⁷ DESCAMPS Olivier, *Les origines de la responsabilité pour faute personnelle dans le code civil de 1804*, Université Paris II, 2005.

La responsabilité civile vise la réparation d'un dommage. La thèse de Olivier Descamps a montré que les projets de Code civil proposés sous la Révolution héritaient des *Lois civiles dans leur ordre naturel* (1689) de Jean Domat par la prééminence du dommage sur la faute²⁸. D'une part, la loi de vendémiaire se situe dans ce mouvement en assurant une réparation quand on ignore les auteurs. Cependant, cette loi civile semble plus insister sur la faute que sur le dommage. En parlant d'une responsabilité des délits criminels, s'agit-il d'un raccourci du législateur ou la distinction n'est pas encore claire pour les Comités ?²⁹ Les premiers projets de Code Civil de Cambacérès et les réflexions sur la responsabilité civile au XVIII^{ème} siècle ne permettent pas d'écarter cette question au nom de l'anachronisme : dimension pénale et dimension réparatrice sont deux concepts opérants sous le Directoire. Cette question se posait d'ailleurs pour Cambacérès en 1799 qui reprochait à cette loi civile d'être en réalité une loi pénale³⁰. L'on citera ici l'héritage possible des réflexions modernes ou médiévales qui réfléchissent sur la capacité à délinquer des Universités notamment³¹ et de la pratique royale et des ordonnances de 1669³². Peut-être faut-il en réalité distinguer la dimension répressive de la dimension punitive, et porter l'attention non pas sur l'adjectif civil de la « *responsabilité civile* » établie par le titre IV de la loi, mais sur l'ensemble dans lequel la loi devait s'insérer : le Code de police. La formation de ce code entre les projets de code civil et les différentes versions du Code pénal permet peut-être de penser une troisième voie. Lorsqu'il s'agit de réviser le *décret*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ L'autre piste est celle d'une responsabilité au sens de responsabilité-garantie, que nous avons cependant écartée plus haut.

³⁰ La piste d'une responsabilité pénale collective mérite cependant d'être discutée : les ouvrages abordent la question du point de vue de la responsabilité ou des peines collectives, contre les villes notamment, avec la volonté de dépasser les approches évolutionnistes, montrent des mécanismes très différents. Voir : FUSTEL DE COULANGES Numa Denis, *La cité antique*, 1864 GLOTZ, *La solidarité de la famille dans le droit romain*, 1906 BERTRAND Audrey, « De la punition à la récompense? Les déductions coloniales en Italie (IVe-Ier siècles av. n.è.) », in *Le châtime des villes dans les espaces méditerranéens (Antiquité, Moyen Âge, Époque moderne)*, Brepols Publishers, 2012 GUILHEMBET Jean-Pierre, « Plutarque et le châtime des villes dans les Vies parallèles », in *Le châtime des villes dans les espaces méditerranéens (Antiquité, Moyen Âge, Époque moderne)*, Brepols Publishers, 2012 PAVÓN Pilar, « La lex Iulia maiestatis y el castigo a comunidades cívicas durante el Imperio romano », in *Le châtime des villes dans les espaces méditerranéens (Antiquité, Moyen Âge, Époque moderne)*, Brepols Publishers, 2012 SCHNAPPER Bernard, *Voies nouvelles en histoire du droit : la justice, la famille, la répression pénale : XVIe-XXe siècles*, Presses universitaires de France, 1991.

³¹ MICHAUD-QUANTIN Pierre, *Universitas, expressions du mouvement communautaire dans le Moyen âge latin*, J. Vrin, 1970. Le premier consacre un chapitre (chapitre X) à la culpabilité et aux sanctions collectives.

³² PATÓN Victor Martínez, *Análisis histórico de la responsabilidad penal corporativa*, Droit privé et sciences criminelles, Université Paris Ouest, Universidad Autonoma de Madrid, 2016. (p946)

sur la police intérieure des communes au Conseil des Cinq-cents, cette conception d'une loi de Police est clairement exprimée par la commission spéciale en charge des travaux préparatoires³³. La responsabilité civile prend donc place au sein d'un système répressif de police. La notion de police est tout autant un concept révolutionnaire qu'une notion heuristique. Elle permet de comprendre l'aspect punitif de cette responsabilité civile au-delà de ce qui peut sembler un paradoxe pour les juristes après les codes napoléoniens, mais aussi pour une partie des hommes de loi de la Révolution. L'« hybridisme juridique »³⁴ de la notion de Police, à mi-chemin entre sphère pénale et judiciaire et sphère politico-administrative, entre prévention et répression est un constat très intéressant : « Sans nier les postulats généraux de la loi et sans s'inscrire non plus entièrement dans sa logique »³⁵. Le concept de droit soumis à l'hégémonie de norme laisse peu de place à la notion de mesure de police qui se définit par une grande souplesse. Cette souplesse peut justement permettre l'émergence de formes de responsabilité hybrides et collectives³⁶. La notion de Police permet enfin de réfléchir à la continuité de l'Ancien Régime où les peines collectives auraient été habituelles³⁷ : une unité de la notion de Police qui subsiste, et qui, selon nous, permet de rompre avec les difficultés du duo répression – prévention. Elle permet de penser l'articulation entre responsabilité punitive et réparatrice.

IV. Penser la loi dans la politique d'ordre public du Directoire

A. La question des pouvoirs

L'étude de l'élaboration et des premières applications de la loi implique de se pencher sur la Convention thermidorienne en amont du 4 brumaire an IV. Les changements de Thermidor et de la Constitution de l'an III (23 septembre 1795) sont à prendre en compte dans notre étude, la Justice et Garde nationale étant alors hors de la compétence des pouvoirs législatifs et exécutifs.

³³ ROEMERS Charles-Clément, *Corps législatif. Conseil des Cinq-cents. Rapport fait par Roemers au nom d'une commission spéciale sur la police et la responsabilité des communes. Séance du 29 vendémiaire an 7*, Imprimerie nationale, an VII.

³⁴ NAPOLI Paolo, « Qu'est-ce qu'une mesure de police? », *Multitudes*, 11, Association Multitudes, 2003.

³⁵ NAPOLI Paolo, *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société* [en ligne], La Découverte, 2003. p299

³⁶ « Dans cette zone que ne qualifie ni l'énoncé positif de la loi, ni le fait négatif de l'exception, la mesure de Police exprime probablement sa caractéristique la plus intéressante. Elle crée un droit qui lui appartient entièrement en tant que fruit d'une synthèse conjoncturelle entre le fruit d'une situation donnée et sa modification possible. » (p299, *Ibid*)

³⁷ Les auteurs citent l'ordonnance criminelle de 1670

Il convient de prendre au sérieux le mot d'ordre « *ni 1789 ni 1793* »³⁸. En effet, cette loi est initiée semble-t-il sous la Terreur, conçue après Thermidor, adoptée peu après la Constitution de l'an III et appliquée sous le Directoire. La chronologie de son élaboration prouve qu'on ne peut pas faire l'économie des changements institutionnels pour comprendre ses fondements.

Concernant son application sous le Directoire, l'étude du décret sur la police intérieure des communes implique de se pencher sur les rôles des juges et de l'administration et la séparation des pouvoirs. La loi oscille en effet entre un mouvement vers une judiciarisation de la procédure, et un autre vers un rôle toujours plus accentué de l'administration, voire une disparition du juge dans certains projets de révision en l'an VI et VII. La question des changements institutionnels au cours du Directoire et de leur impact est alors importante pour comprendre l'application de cette loi soumise à une procédure administrative et judiciaire. L'application de la loi est à concevoir au sein de la politique d'ordre et autoritaire du Directoire, qui cherche à mettre en place une paix républicaine³⁹.

Sous le Directoire, on observe une grande profusion législative : 51 lois sous le Directoire, majoritairement en l'an IV et an V⁴⁰. Cependant, les lois les plus marquantes se situent plutôt en l'an VI et VII, si on songe à la loi sur les voleurs sur les routes, qui punit ces crimes par la peine de mort, et la loi du 22 Messidor an 7 dite « *loi des otages* ». À travers cette production de textes législatifs, il s'agit de définir le brigandage et d'organiser la lutte⁴¹.

La question de la répression des troubles sous le Directoire se pose finalement dans l'historiographie sous deux angles complémentaires mais distincts : la sûreté publique et la lutte contre le brigandage. Ce sont deux manières de poser la question de l'action publique : politique d'ordre du Directoire ou réponse politique aux troubles, l'une n'étant pas exclusive de l'autre.

Une première manière est de considérer la sûreté publique, c'est à dire la volonté politique du Directoire pour assurer la paix et le retour à l'ordre dans le cadre d'une politique autoritaire de contrôle de l'opinion⁴². Une seconde manière consiste à relever la spécificité de

³⁸ BRUNEL Françoise, *Thermidor*, Éditions Complexe, 1989., cité in MARTIN Jean-Clément, *La Révolution française, 1789-199. Une histoire socio-politique*, Belin, 2004.

³⁹ BROWN Howard G., *Ending the French Revolution. Violence, Justice and Repression from the Terror to Napoleon*, University of Virginia Press, 2007.

⁴⁰ LE QUANG Jeanne-Laure, « La difficile application des lois sur la sûreté publique sous le Directoire », *La Révolution française*, 2024.

⁴¹ SOTTOCASA Valérie, *Les brigands et la Révolution violences politiques et criminalité dans le midi (1789-1802)*, Champ Vallon, 2016.

⁴² LE QUANG Jeanne-Laure, *op. cit.*

la lutte contre le brigandage, et de l'importance de cette représentation politique sous le Directoire. Notons que l'absence du terme dans le texte de la loi ne doit pas induire en erreur considérant son application : le terme s'imposerait véritablement en Vendée⁴³.

Ces deux manières d'envisager la politique répressive du Directoire dans laquelle s'insère la loi renvoient dans une certaine mesure à l'opposition entre criminalité de droit commun et rebelles politiques, et à la frontière entre justice pour maintenir l'ordre public et condamnation de l'opposition politique⁴⁴. Cette opposition est aussi simplement chronologique. Jean-Clément Martin observe un changement de la conception de la répression après Thermidor, à savoir la fin de l'amalgame entre petit peuple et élite, et le refus d'une lecture trop politique - ce qui aurait été, plus tôt, qualifié de contre-révolutionnaire, aurait été qualifié de brigandage. Il insiste sur le fait que cette répression est confiée aux militaires⁴⁵. Les études sur les politiques répressives du Directoire insistent au contraire sur la lecture éminemment politique des troubles⁴⁶. L'étude de la loi de vendémiaire semble confirmer cette dernière observation, au moins concernant les débats au Conseil des Cinq-cents.

Il faut enfin penser le contexte géographique dans lequel s'applique la loi du 10 vendémiaire. Les communes concernées sont des bourgs et des villages principalement. Or le maintien de l'ordre dans les départements ruraux n'est pas acquis sous la Convention puis sous le Directoire : « *En l'absence d'un dispositif de maintien de l'ordre important dans ces départements ruraux, ce sont les autorités locales à plusieurs échelles qui doivent concrétiser les injonctions du pouvoir central en matière de sûreté publique en les adaptant à la spécificité de leur espace d'action* »⁴⁷.

B. Une loi pour prévenir et réparer les crimes des « brigands »

L'historiographie récente intègre cette loi dans la lutte contre le brigandage, en soulignant les racines anciennes du brigandage dans les campagnes françaises, et la spécificité et la diversité

⁴³ SOTTOCASA Valérie, *op. cit.*

⁴⁴ SOTTOCASA Valérie (dir.), *Les brigands criminalité et protestation politique (1750-1850) actes du colloque de Toulouse, mai 2007*, Presses universitaires de Rennes, 2013.

⁴⁵ MARTIN Jean-Clément, *La Révolution française, 1789-199. Une histoire socio-politique*, Belin, 2004.

⁴⁶ LE QUANG Jeanne-Laure, « La difficile application des lois sur la sûreté publique sous le Directoire », *La Révolution française*, 2024 SOTTOCASA Valérie, *op. cit.*

⁴⁷ LE QUANG Jeanne-Laure, *op. cit.*

des troubles et de leur appréciation sous la période révolutionnaire et particulièrement sous le Directoire. Le brigandage acquiert en 1795 un caractère politique notable.

Ce renouveau de l'historiographie entend dépasser les premières et rares études sur le sujet. Il s'agit d'abord d'une exigence méthodologique, pour dépasser les monographies d'Eric J. Hobsbawm, qui développe la thèse du banditisme comme résistance sociale en s'appuyant sur des sources principalement littéraires⁴⁸. Il s'agit ensuite de compléter l'étude des troubles paysans contre-révolutionnaires, pour constituer une suite à l'étude de la *Grande Peur* de Michelet sur les troubles paysans révolutionnaires précédents⁴⁹. La ruralité de cet objet d'étude est un défi pour l'historien : espaces de tension mouvements contre-révolutionnaires, sources de révoltes potentielles et donc de menaces pour la survie du régime (Le Quang). Le peu de travaux sur les départements ruraux : représentation à l'échelle nationale incomplète.

La difficulté du terme de brigandage tient au fait qu'il s'agit d'abord d'une catégorie d'action publique. Le brigandage est un terme forgé par le pouvoir révolutionnaire qui relève d'un caractère artificiel crimes de droit commun et troubles politiques. Il est difficile d'unifier sous ce terme les bandes de voleurs contre des fermes isolées, les voleurs de grand chemin et les mouvements contre-révolutionnaires. Le terme de brigand ne semble pourtant pas n'être qu'une catégorie d'action publique conçue par le pouvoir révolutionnaire. La réalité qu'il recouvre n'est pas seulement un ensemble hétérogène. On peut déceler dans la grande diversité des phénomènes ruraux désignés sous ce terme une certaine forme d'unité. Des études très complètes sur le brigandage développent ainsi l'identité du brigand, les manifestations régionales et les différentes formes de répression.

Le contexte militaire du brigandage est essentiel pour comprendre la réalité du phénomène comme la catégorie politique du Directoire. Le lien entre guerre, désertion et brigandage se renforce tout au long du Directoire puis sous le Consulat. L'Ouest et Midi sont le théâtre d'une guerre civile du brigandage. L'insurrection de Vendée est sans nul doute une guerre civile aussi. Ainsi, la pacification de la Vendée limite l'application de la loi qui avait

⁴⁸ Les ouvrages E. Hobsbawm Les bandits = étude des sources littéraires

+ Michelet et Grande peur de Georges Lefevbre

⁴⁹ SOTTOCASA Valérie, *op. cit.* SOTTOCASA Valérie (dir.), *Les brigands criminalité et protestation politique (1750-1850) actes du colloque de Toulouse, mai 2007*, Presses universitaires de Rennes, 2013.

grand train pendant les affrontements. Louis Terracole classe ainsi la loi du 10 vendémiaire dans la catégorie de "gouvernement de fait"⁵⁰.

Le contexte militaire renvoie enfin à un contexte politique : en Vendée, les rebelles insurgés, dans le Languedoc, des affrontements confessionnels. Notons que l'opposition entre crime de droit commun et révolte politique est à nuancer, le premier pouvant servir à financer le second, les déserteurs regroupés dans les campagnes exerçant dans les crimes de droit commun les conséquences de leur décision politique, ou tout du moins perçue comme telle par le Directoire. Enfin, les troubles ruraux ont toujours eu un caractère politique peu clair, ce que les études expliquent avec justesse lorsqu'elles élargissent le cadre temporel.

V. Problématique et sources

A. Penser les dynamiques d'une loi d'exception

Cette loi est donc une loi d'exception répressive. Son texte prévoit des délais courts, un rôle accusé de l'administration et réduit au possible le rôle du juge. La procédure judiciaire appliquée interprète les silences de la loi sur les règles ordinaires de procédure comme des refus tacites. Elle exclut le plus souvent la défense de la commune et les voies de recours. Au cours du Directoire, les tentatives de réforme et les instructions du pouvoir exécutif semblent aller dans ce sens, pour des raisons et selon des logiques variées qu'il s'agit d'identifier. Le régime de la loi met aussi en place une responsabilité civile plus répressive qu'incitative, dans le cadre d'une application encouragée par le pouvoir exécutif. Pour autant, le caractère civil des dommages-intérêts et excessif des dispositions de la loi fait l'objet de critiques qui aboutissent parfois. Ce régime est exorbitant du droit commun, à travers un régime de responsabilité punitif et une procédure exceptionnelle, est commandé par la dimension réparatrice (réparer au plus vite) et punitive (punir au plus vite) de la loi du 10 vendémiaire.

Une dialectique s'installe donc dans la période. Cette dialectique est celle de la dimension répressive et de la dimension réparatrice, de la loi de police et de la loi civile, entre l'exigence d'une faute de la commune et la présomption irréfragable qu'elle est coupable. La loi, ses applications, ses projets de réforme oscillent entre assumer et accentuer son aspect exceptionnel, ou la normaliser. La dialectique entre pouvoir judiciaire et pouvoir administratif exprime cela avec force : faut-il étendre la procédure administrative pour faire de cette loi un

⁵⁰ TERRACOL Louis, *Le gouvernement de fait, de la Révolution à la Libération*, These de doctorat, Université Paris-Panthéon-Assas, 2022. p452

outil de gouvernement ou étendre la procédure judiciaire pour juger de la faute et réparer les victimes ? La question du fondement de la loi se pose aussi dans la période. La loi porte u, paradoxe : l'extension de l'exécutif pour contrôler l'autogestion des citoyens. À cela il faut observer que le socle sur lequel la loi semble reposer, la responsabilité de chacun et le devoir de sûreté, s'effrite au cours du Directoire⁵¹.

Les facteurs politiques, sécuritaires et juridiques de ces évolutions et de cette tension seront étudiés. Les facteurs politiques sont ceux de la paix républicaine et de la dénonciation du système royaliste du Directoire, ainsi que l'opposition néojacobine au Conseil des Cinq-cents après prairial an VII. La prise en compte du contexte sécuritaire implique de considérer chaque application du point de vue de la spécificité des troubles qui touchent les régions : l'insurrection vendéenne, la Contre révolution du Midi et « la guerre des paysans en Belgique » constituent la quasi-totalité des applications de la loi : il faudra comprendre ces *moments*. Les logiques juridiques seront enfin à analyser dans la compréhension des dynamiques institutionnelles, des opinions des acteurs sur la loi ; souvent, quand la loi s'éloigne du pouvoir elle se normalise.

B. La primauté des sources administratives

Pour répondre à cette problématique et surtout la construire, nous avons étudié des sources administratives, législatives et judiciaires. Dix-neuf cotes différentes ont été dépouillées pour retrouver les mentions de la loi du 10 vendémiaire an IV, en excédant les bornes chronologiques fixées par cette étude, de manière à avoir un regard rapide et général sur les applications qui suivirent le Directoire et le chemin pris par la loi. Vingt-six dossier ont pu être étudiés parmi les quatorze cartons de la Division criminelle du ministère de la Justice. Les trente-deux dossiers contenus dans quatre cotes des archives du ministère de l'Intérieur excèdent pour la plupart les bornes chronologiques du Directoires. Enfin, des documents sont conservées dans les archives des Comités de la Convention et des Assemblées en C. Des compte-rendus de séance de jugements sont présents dans les dossiers.

Les sources révèlent trois évènements principaux : la chouannerie, la Contre révolution du Midi et la Belgique, qui renvoient peu ou prou au ministère de trois ministres : Merlin de Douai, Lambrechts, Cambacérès. Nous avons choisi de limiter l'étude précise et détaillée des sources de la Convention de Thermidor (élaboration de la loi) jusqu'au coup d'État de

⁵¹ HOUTE Arnaud-Dominique, *Citoyens policiers. Une autre histoire de la sécurité publique en France, de la garde nationale aux voisins vigilants*, La Découverte, 2024.

Brumaire. Néanmoins, le fait que le ministère Cambacérés reste encore en place jusque novembre 1799 nous a contraint à déborder un peu sur le tout début du consulat.

Du point de vue de la méthode, nous avons tenté de réunir et diversifier le volume des sources administratives par une étude des débats parlementaires imprimés dans les procès-verbaux et le Journal des débats. Les échanges des ministères de la Justice, de la Police générale et de l'Intérieur permettent de combiner plusieurs échelles : locale, départementale, nationale. Il dresse un tableau de régions variées. La compréhension juridique s'enrichit des répertoires, biographies et ouvrages juridiques pour concevoir la manière dont ceux qui écrivent sur la loi comprenait le cadre juridique dans lequel elle s'insérait, et avec lequel, visiblement, elle s'opposait.

*

Le mémoire se déroule en deux temps. D'abord, le régime de responsabilité établie par la loi et appliqué contre les troubles dans les départements est étudié sous l'angle de sa tension entre dimension répressive et civile. L'analyse des dynamiques a lieu travers son élaboration, les débats que la loi suscite et son application sous la direction du ministère de la Justice dans l'ouest, le Midi et les départements de Belgique. Ensuite, la procédure exceptionnelle de cette loi répressive fait l'objet d'une analyse détaillée en suivant les étapes prévues par la loi. Dans une procédure judiciaire encadrée par les procédures administratives, il faut saisir chronologiquement les évolutions tendant à normaliser ou au contraire à accentuer le caractère administratif et exorbitant du droit commun du *décret sur la police intérieure des communes*.

Partie 1 : Le régime de responsabilité

Titre 1 : Élaboration et interprétation de la loi

Chapitre 1 : La loi du 10 vendémiaire an IV

Section 1 : Le vote de la loi

I. Le contexte législatif et sécuritaire

Deux décrets de la Constituante du 23 février 1790 et du 2 juin 1790 font peser la responsabilité sur la commune en cas de dommages causés par un attroupement, sauf recours de ladite commune contre les auteurs du dommage⁵². Ces dispositions sont complétées par une responsabilité des officiers municipaux établie par deux décrets du 16 août 1790 et du 27 juillet 1791⁵³. L'origine de cette loi de la Convention thermidorienne se trouverait dans un décret voté le 11 floréal an III (30 avril 1795) : « *ordre de faire un rapport sur la responsabilité des communes en cas de troubles* »⁵⁴.

Concernant la répression des rassemblements et des troubles dans les campagnes, les premières lois votées par la Convention relèvent plutôt d'une logique de répression individuelle contre les auteurs des troubles. Il s'agit de la loi du 30 vendémiaire an III (21 octobre 1794), de celle du 1^{er} vendémiaire an IV (23 septembre 1795) et de l'article 598 du Code des délits et des peines⁵⁵.

Par ailleurs, le contexte sécuritaire immédiat de la fin de l'an III et du début de l'an IV (août - octobre 1795) est troublé. À l'échelle du pays, le brigandage et les révoltes royalistes touchent tous les départements français. Après la Grande Peur, le terme « brigandage » ne désigne plus les révolutionnaires mais la violence politique royaliste, et le substantif réunit les crimes de droit commun commis par les bandes dans les campagnes et les révoltes politiques

⁵² TERRACOL Louis, *op. cit.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Table générale du Bulletin des Lois (1789-1815)*, Imprimerie Nationale, 1794. À la rubrique « Commune et communauté d'habitants ». Si la continuité entre ce décret et les travaux qu'il aurait pu initier et les décrets soumis au vote au mois de vendémiaire an IV (octobre-novembre 1795) n'a pas pu être étudiée, faute de sources, des recherches ultérieures aux archives de l'Assemblée Nationale seront conduites pour tenter d'étudier la genèse des travaux des comités de sûreté générale, de législation et de salut public sur le code de police et particulièrement le décret sur la police intérieure des communes du 10 vendémiaire an IV (2 octobre 1795).

⁵⁵ LE QUANG Jeanne-Laure, « La difficile application des lois sur la sûreté publique sous le Directoire », *La Révolution française*, 2024.

royalistes. Paris est tout aussi sujette aux violences, la réaction thermidorienne s'opposant aux mouvements royalistes comme au mouvement sans-culotte, la Convention craignant alors sans cesse d'être attaquée par la foule.

II. Le vote du 10 vendémiaire an IV

Le 10 vendémiaire an IV (2 octobre 1795), le projet de résolution présenté par Pierre-Marie Delaunay (d'Angers) est adopté sans débats. Contrairement à ce que laissent entendre les ouvrages anciens sur le sujet⁵⁶, cette loi n'a pas émergé le 10 vendémiaire (2 octobre) mais se trouve avoir été discutée et préparée dès la fin de l'an III (septembre 1795) à la Convention Nationale.

Il faut s'attarder sur les sources. Les débats de la Convention ont laissé dans le Journal des débats de Baudouin cette trace : « *Delaunay (d'Angers) soumet à la discussion la suite du code de police, dont une partie a été décrétée dans une des dernières séances ; le tout est adopté comme il suit* »⁵⁷. Dans les procès-verbaux de la Convention, on y lit que le projet a été présenté par le député Delaunay « *au nom des comités de salut public, de législation et de sûreté générale* »⁵⁸. Les versions manuscrites conservées aux archives nationales ne donnent pas davantage de précisions⁵⁹, pas plus que les notes et minutes ayant servis à la rédaction des procès-verbaux⁶⁰. Les minutes ne fournissent pas d'informations sur sa préparation⁶¹. La Gazette ou Moniteur universel ne renseigne pas plus sur les débats⁶².

⁵⁶ SERRE Philippe, *Essai sur la responsabilité des communes en cas d'émeute*, Université de Paris - Faculté de droit de Paris, 1926 BEAUDOIN Marcel, *De la responsabilité des communes et de l'État en cas de troubles ou d'émeutes. Le risque social.*, Librairie Dalloz, 1913 RENDU Ambroise, *Traité de la responsabilité des communes ou commentaire de la loi du 10 vendémiaire au IV*, Typographie Dondey-Dupré, 1847.

⁵⁷ DUCOS, GAULTIER DE BIAUZAT Jean-François et HUGUET Jean-Antoine, *Journal des débats et décrets 1789-1805*, Imprimerie du Journal des débats, 1795.

⁵⁸ *Procès-verbal de la Convention nationale (1792-1795)*, Imprimerie Nationale, 1795.

⁵⁹ AN, C¹ 94, Procès-verbaux de la Convention nationale. Le lecteur peut se référer à l'annexe pour le texte complet.

⁶⁰ AN, C 349, Notes et minutes pour la rédaction du procès-verbal, 1-30 vendémiaire an IV. Elles montrent quelques corrections sur les premiers titres de la loi qui concernent le passeport intérieur, et une correction dans le titre V en étendant des douze aux vingt plus forts contribuables la contribution provisoire en exécution des jugements rendus.

⁶¹ AN, C¹ 94, Minutes de la Convention nationale

⁶² PION Henri (dir.), *Réimpression de la Gazette nationale ou Moniteur universel (1789-1799)*, Henri Pion, imprimeur-éditeur, 1862.

Les fonds du comité de salut public dont Delaunay était membre n'ont pas donné de résultats concluants⁶³, sauf la présence d'une convocation du Comité de salut public par celui de sûreté générale : « Nous désirons, Citoyens collègues, une réunion le soir pour discuter avec le comité de législation un projet de loi très urgent sur la police intérieure de chaque commune de la République. Nous serons chez vous à onze heures très précises »⁶⁴. Cette note est signée par Jacques-Antoine Boudin, dont nous n'avons pas, à ce stade, retrouvé de travaux sur des lois de police⁶⁵. Les fonds du Comité de sûreté générale ne donnent pas de résultat, mais on ne peut pas conclure à l'absence de travaux préparatoires conservés en raison de leur complexité⁶⁶.

Une étude des fonds des archives de l'Assemblée Nationale semble compromise et renverrait alors à celle des archives départementales pour les fonds privés des membres des comités⁶⁷. La lecture des minutes du projet de Code des délits et des peines de Merlin de Douai qui intègre le projet de Code de police ne fait aucune référence à des dispositions similaires à celles de la loi étudiée⁶⁸.

Les fonds du Comité de législation contiennent cependant un dossier avec la copie manuscrite et imprimée du décret⁶⁹. Cette copie résulte d'un envoi du Comité de sûreté générale, ce qui renforce l'idée que le Comité de sûreté général puisse être moteur dans ce projet de loi.

⁶³ AN, AF^{II} 29, copie des décrets, AN AF^{II} 23, AN^{II} 22 et AN AF^{II} 27 copie des arrêtés

⁶⁴ AN, AF^{II} 412, dossier 3322, « convocation du Comité de sûreté générale pour une discussion sur la police des communes (1er complémentaire an III) »

⁶⁵ Jacques-Antoine Boudin a siégé au comité de sûreté générale entre frimaire – germinal an III puis prairial an III Vendémiaire an IV. Les recherches aux Archives Nationales et à la Bibliothèque Nationale de France n'ont pas permis d'identifier un discours, un travail ou un rapport sur un sujet approchant la police intérieure des communes.

⁶⁶ Nous n'avons pas été en mesure d'identifier des cotes liées à des travaux législatifs : tout semblant correspondre à l'exécution des lois et la surveillance. Nous avons néanmoins cherché dans les registres de correspondances à l'arrivée et au départ de germinal an III à brumaire an IV (AN, F⁷ 50).

⁶⁷ Les travaux des commissions peuvent avoir été conservés dans les fonds personnels de leurs membres, dans leurs départements d'origine. Ces fonds ne sont pas conservés à l'Assemblée Nationale selon Monsieur Jean-Antonin Cahéric, de la Division des Archives et de l'Histoire parlementaire, contacté à ce sujet. La cote AN, F⁷ 4441 contient les documents saisis chez Delaunay d'Angers mais il s'agit de l'aîné, guillotiné en germinal an II.

⁶⁸ AN, D^{III} 321, Dossier n° 2. « Code pénal : projet en minute de Merlin de Douai, observations et propositions diverses des particuliers et des tribunaux en matière de pénalités, police de sûreté, municipale, correctionnelle ; pétitions particulières de tribunaux ou autres (1792-an IV) »

⁶⁹ AN, D^{III} 363 - D^{III} 365, Dossier « correspondance et pièces reçues ». L'introduction historique se rapportant à la sous-série D^{III} (Comité de législation) précise que les rapports sont peu nombreux dans ce fonds. FRANCEARCHIVES, « Archives du comité de Législation (an II - an IV) », 2020.

L'intégralité de la loi, pour ce qui concerne les dispositions sur la responsabilité des communes, est semblable au décret adopté par la Convention nationale le 10 vendémiaire an IV. La seule différence est en fait majeure : le décret ne parle pas de juge. C'est l'administration départementale sur réquisition du procureur-syndic qui fixe les dommages intérêts. L'article 3 du titre V du projet énonce : « *Les dommages-intérêts seront fixés par l'administration du département sur la vu des procès-verbaux constatant le délit* »⁷⁰ Le décret du 10 vendémiaire an IV aurait ainsi remplacé le procureur-syndic et l'administration départementale par le commissaire et le juge civil, peut-être sous l'effet des modifications du Comité de législation. Le projet initial semble donc devoir être d'abord le projet d'une procédure intégralement administrative.

L'absence de débats le 10 vendémiaire (2 octobre), comme - à ce stade de nos recherches - de travaux préparatoires des Comités, masque en réalité une loi préparée dès début vendémiaire (septembre) à la Convention. Les derniers jours complémentaires an III (début septembre 1795), l'assemblée est émue par les témoignages de troubles dans les départements et de décès de commissaires du pouvoir exécutif, dont certains font l'objet d'un récit héroïque. Tout le début du mois de vendémiaire, l'attention est aux troubles dans Paris-même et aux moyens de les contenir, les élus de la Convention doutent de leur capacité à pouvoir faire face à une révolte⁷¹. Les troubles sont donc au cœur des débats. L'autre sujet qui occupe les premiers jours du mois de Vendémiaire est la question du rattachement de la Belgique et du pays de Liège à la République, portée par Merlin de Douai⁷².

Lors de la séance du 3 vendémiaire (24 septembre), Delaunay fait un rapport au nom des Comités de sûreté générale et de salut public sur les troubles qui ont éclaté la veille au palais Égalité⁷³. Delaunay avait invité la Convention à tenir une séance le soir-même pour écouter les

⁷⁰ AN, D^(III) 363 - D^(III) 365, Projet de loi à la convention nationale sur la responsabilité des communes

⁷¹ DUCOS, GAULTIER DE BIAUZAT Jean-François et HUGUET Jean-Antoine, *Journal des débats et décrets 1789-1805*, Imprimerie du Journal des débats, 1795. Séance du 7 vendémiaire an IV

⁷² *Ibid.* Séances des 1^{er} puis 7 au 10 vendémiaire an IV (23 puis 29 septembre au 2 octobre 1795).

⁷³ *Ibid.* p47 « *Ces mouvements, sans être alarmants pour la tranquillité générale de Paris, nécessitoient des mesures sur-tout à l'entrée de la nuit et à la sortie des spectacles. De fortes patrouilles ont donc été établies à la maison Egalité : tout rassemblement a été dispersé, tout groupe (sic) a été dissipé, et le calme n'a pas tardé à paroître.* » Les gens contestent les décrets des 5 et 13 fructidor. « *maintenez donc la constitution et faites la respecter ; que l'anarchie tremble, que le royalisme aux abois courbe la tête devant le génie de la République française.* » Delaunay demande et obtient la nomination d'un adjoint au commissaire de police de la section de la Butte-des-Moulins.

mesures que les Comités lui soumettraient et a donc présenté le rapport annoncé⁷⁴. Il fait adopter un décret qui rend les habitants de Paris responsables et garants des troubles qui pourraient advenir. Ce moyen préfigure en quelque sorte celui de la loi du 10 vendémiaire (2 octobre), qui rendra les habitants de toutes les communes responsables des désordres advenus sur leur territoire.

Le 5 vendémiaire (27 septembre), Pierre-Marie Delaunay fait adopter une première partie du projet sur la police des communes de la République⁷⁵, ce qui ne semble pas donner lieu à des débats.

Ainsi dès les derniers jours de l'an III (début septembre 1795), le problème est posé dans les termes qui seront ceux de la loi : des mesures de police sont nécessaires pour lutter contre les rassemblements, qui sont l'œuvre de royalistes parfois soutenus par l'Angleterre. La loi sur la police des cultes relève d'une logique assez similaire : mettre fin aux troubles. Le moyen d'assurer l'ordre par une garantie collective au niveau de la commune a déjà été accepté pour la ville de Paris sept jours plus tôt, et le projet est voté le 10 sans débats. Un autre élément n'avait pas été identifié dans les études sur le sujet, les origines du projet avant le mois de Thermidor⁷⁶. La fixation des dommages-intérêts par un juge n'était pas le projet d'une procédure que le comité de sûreté général entendait être intégralement administrative, probablement pour opposer à l'aléa du juge la fiabilité de l'application de cette loi par l'administration.

Section 2 : Fondements idéologiques

Cette loi repose sur deux éléments importants : une lecture politique du brigandage et des troubles contre lesquels elle entend lutter et la conception révolutionnaire des devoirs des citoyens dans la République. En somme, pour comprendre la formation et les débats autour de cette loi, il faut comprendre la perception des législateurs des délits dont elle entend réparer les conséquences, et le fondement de la responsabilité des communes et leurs habitants qu'elle énonce.

⁷⁴ *Ibid.* p51

⁷⁵ *Ibid.* p86. Le 5 vendémiaire « *Delaunay fait adopter plusieurs articles d'un long projet sur la police des communes de toute la république* » Les séances du 7, 8, 9 sont quasi exclusivement occupées par la réunion de la Belgique et du pays de Liège à la France.

⁷⁶ On pouvait s'y attendre étant donné que le Code de police semble être un projet ancien, qui, malheureusement a laissé peu de traces et n'a pas produit beaucoup d'études.

I. Un devoir de sûreté et de surveillance

La responsabilité de la commune repose sur une idée générale de surveillance des habitants. C'est un élément central de la Constitution de 1793 « *la force de la République est composée du peuple entier* » qui fonde une véritable vigilance civique selon Arnaud-Dominique Houte entre 1792 et 1795. Comme le montre Arnaud-Dominique Houte dans ses travaux sur le fondement du devoir de la population d'assurer l'ordre, les politiques de police révolutionnaires sont marquées par l'héritage dans les campagnes d'une police sans policiers⁷⁷. Il commente les débats dans la rédaction du Code des délits et des peines concernant la légitime défense⁷⁸ et conclue « *Les individus ordinaires ont non seulement la faculté mais aussi le devoir d'appliquer leur aide et d'exercer activement leurs prérogatives de citoyens.* »⁷⁹ L'historien cite aussi l'article 1 et 8 du décret relatif à la réquisition et à l'action de la force publique contre les attroupements des 26-27 juillet 1791. Plus précisément, la loi du 10 vendémiaire an IV sur la police intérieure des communes repose sur l'article 7 de la loi du 14 octobre 1791 relative à l'organisation de la Garde nationale. Néanmoins, l'affaiblissement de la Garde Nationale dès 1795 qui aura presque disparu dans les campagnes dès l'année suivante portera un coup sévère au fondement de ladite loi⁸⁰, sans que, selon nous, cela transparaisse dans les sources administratives.

La commission Roemers rappelle le fondement de la loi du 10 vendémiaire an IV qui repose sur une garantie mutuelle des citoyens les uns par les autres : « *le premier devoir de tous les citoyens est [...] de veiller à la sûreté les uns des autres ; c'est uniquement dans cette vue que les sociétés se sont formées, & l'objet des lois ainsi que l'institution républicaine, doit être de faire tendre incessamment tous les membres de l'association vers cette garantie réciproque dont l'existence seroit le perfectionnement de l'ordre social* »⁸¹. Le Directoire dans sa lettre du

⁷⁷ HOUTE Arnaud-Dominique, *Citoyens policiers. Une autre histoire de la sécurité publique en France, de la garde nationale aux voisins vigilants*, La Découverte, 2024. p20

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.* (p28)

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ ROEMERS Charles, *Corps législatif. Conseil des Cinq-Cents. Projet de résolution, présenté par la commission spéciale nommée sur le message du Directoire exécutif, concernant les brigandages qui s'exercent sur les grandes routes*, Imprimerie nationale, an VI.

16 frimaire an VI rappelait que le fondement de la loi était la « *précaution de surveillance et de sûreté que la loi a mise entre les mains des autorités locales* »⁸².

En définitive, le devoir de sûreté des citoyens renvoie à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, lequel consacre la sûreté comme un droit naturel de l'Homme. À ce droit naturel répondrait un devoir, celui d'assurer la sûreté de tous. Sous ce rapport on comprend mieux la responsabilité des habitants, le pendant de la liberté d'action aussi : liberté d'agir, devoir d'en répondre. Sans entrer dans les débats sur l'articulation entre droits civiques et droits naturels dans les constitutions révolutionnaires⁸³, on constate que la pensée des Lumières sur la liberté comme responsabilité et la constitution de la société par la sûreté marquent l'élaboration et la compréhension de la loi. Ainsi le Directoire renvoie-t-il deux ans après son vote la loi à son fondement de droit naturel : « *c'est [...] cette abnégation du premier des devoirs sociaux qu'il est important de prévoir* »⁸⁴.

II. Une lecture politique des attroupements

La compréhension des attroupements et des rassemblements que le *décret sur la police intérieure des communes* désigne est fondamentale pour comprendre la responsabilité des communes énoncée par cette loi et son objectif.

Le répertoire Guyot donne la définition suivante : « *assemblée illicite & tumultueuse de gens sans autorité & sans aveu.* »⁸⁵ Un certain nombre de membres des commissions chargées de réviser la loi ont été avocats dans les parlements : ce sont très probablement des définitions

⁸² DUCOS, GAULTIER DE BIAUZAT Jean-François et HUGUET Jean-Antoine, *Journal des débats et décrets 1789-1805*, Imprimerie du Journal des débats, 1797.

⁸³ Simone Weill dans l'introduction de *l'Enracinement* exposait avec finesse l'identité entre droits et devoirs, puisque les droits sont des devoirs des autres envers soi. Une étude plus approfondie interrogera le contexte spécifique de la Constitution de 1793 sur la loi, et celle de l'an III. Mentionnons ici le débat ouvert par Barret Kriegel dans son ouvrage précité sur la distinction entre droits civils et droits naturels. Celle-ci fait des seconds les objectifs des premiers : les droits de l'Homme sont l'opérateur de l'institution d'une citoyenneté politique. Là où la Déclaration américaine cherchait les droits de l'Homme dans le respect de la loi naturelle, la Déclaration française construit les droits du citoyen dans la fondation d'une société civile. Cette interprétation expliquerait donc l'exercice de la liberté comme responsabilité pour l'institution civique du devoir de surveillance.

⁸⁴ DUCOS, GAULTIER DE BIAUZAT Jean-François et HUGUET Jean-Antoine, *op. cit.*

⁸⁵ GUYOT, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale. T3*, 1775.

qu'ils avaient à l'esprit, comme la plupart des juristes de leur temps⁸⁶. Le répertoire de Merlin, postérieure à notre étude, mais écrit par le ministre fut un des premiers à appliquer cette loi, relève trois sens au terme «attroupement". Il s'agit d'une «assemblée illicite ou tumultueuse", ou d'un rassemblement de personnes qui sans être tumultueux ou séditieux n'en est pas moins illicite (c'est le cas des « fêtes baladoires », interdites par la loi) et enfin, dans un sens propre à la perception des droits, de la réunion de plusieurs personnes qui font ou favorisent la contrebande⁸⁷.

Si la Convention thermidorienne plaide pour un retour au calme contre les jacobins et contre les royalistes, il semble que la loi du 10 vendémiaire an IV soit destinée dès son vote à lutter contre les rassemblements séditieux royalistes, aux vues : des éléments de débats dont nous disposons, du contexte national de la chouannerie et des premières applications de ladite loi. Le terme de «*système*" s'impose alors progressivement dans les débats à partir de l'an VI. Le substantif souligne pour celui qui l'emploie l'aspect organisé et national de troubles dirigés par la noblesse émigrée, à rebours d'une lecture locale et populaire des émeutes royalistes. Le «*système de brigandage et de dévastation*" est ainsi en permanence dénoncé, ce qui pose des questions sur l'usage de ce terme que l'historiographie semble avoir confiné à l'héritage contre-révolutionnaire, non seulement contre la Terreur mais aussi contre le Directoire⁸⁸. Si les troubles royalistes occupaient la Convention thermidorienne, le rôle de l'étranger et des nobles prend une place importante dans les débats en l'an VI et l'an VII au Conseil des Cinq-cents⁸⁹.

⁸⁶ HALPÉRIN Jean-Louis et NIBOYET Marie-Laure, « Agir en justice », in *Itinéraires d'Histoire de la procédure civile 1. Regards français*, IRJS éditions, 2014.

⁸⁷ Définitions citées in MERLIN Philippe-Antoine, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence (quatrième édition). Tome 1*, 1812.

⁸⁸ RITZ Olivier, « Réduire la Révolution en système ? », in *L'Esprit de système au XVIIIe siècle*, Hermann, 2017. Le terme plutôt péjoratif si on songe à la dénonciation du "système de la Terreur" après Robespierre resterait plutôt l'apanage des contre-révolutionnaires sous le Directoire selon l'auteur. Comment caractériser cet usage par les commissions successives en l'an VI et l'an VII, puis par la commission apparemment jacobine qui conçoit la loi des otages sur les ruines des projets de révision de celle sur les responsabilités des communes ? L'usage usuel et le ton adopté dans les discours exclue tout retournement du stigmaté.

⁸⁹ Le crime sur les grandes routes est commis avec préméditation d'abord, et prend le caractère d'une révolte ensuite. Il s'agit d'une révolte car il se forme « un rassemblement armé contre la sûreté publique », et cette révolte revêt un caractère politique : « Ce sont les mains qui ont allumé la guerre civile de Vendée qui poussent encore celles de ces assassins mercenaires, vendus à l'Angleterre et au royalisme, bien plus qu'à la soif de l'or [...] ils se flattent que les désordres qu'ils alimentent ». Elle s'organise donc de l'étranger à cause des anglais « le cabinet de Londres tente d'organiser à Paris et dans ses environs le même système de chouannerie qu'il cherche aussi à

Toujours politique, la lecture des attroupements dans les campagnes oscille donc entre le « brigandage », plus proche du maintien de l'ordre public, et le « système de dévastation », plus engagé dans la lutte contre un désordre national organisé de l'étranger.

Pensée contre le brigandage et donnant lieu à une série de lois pour la compléter, la loi du 10 vendémiaire an IV s'inscrit donc dès l'affirmation du Directoire dans une lecture politique des troubles qu'elle entend réprimer. Cette lecture justifie une loi répressive et perçue comme telle. Le caractère réparateur apparaît dans ce cadre comme l'effet heureux — pour les parties républicaines — d'une punition collective. La réparation est seconde, ou plutôt elle est simplement l'instrument de la punition. La punition infligée aux communes est plus importante que la reconnaissance des pertes des biens républicains. Dès lors, les dommages-intérêts punissent la commune et ses habitants, mais soulagent aussi les républicains, puisque ces attroupements royalistes ne peuvent, dans cette logique, que viser et dégrader les propriétés républicaines. Par là aussi se fait la reconnaissance d'une réalité de la chouannerie et de l'insurrection de Vendée qui visait particulièrement les envoyés du pouvoir exécutif et du brigandage qui attaquaient les transports de poste ou de contributions publiques⁹⁰.

À la convergence entre lecture politique du brigandage et devoir citoyen à maintenir l'ordre, la loi du 10 vendémiaire an IV sur la police intérieure des communes apparaît comme une manière d'inciter les citoyens à se protéger contre les brigands royalistes en punissant leur inaction, et à prévenir les complicités tacites qui existent entre brigands et habitants des campagnes, contre le pouvoir installé. Dans les sortes d'attroupements variés que la loi sanctionne indirectement on trouve : la contrebande (surtout à partir de l'an VI (1797-1798) avec arrêté spécifique), les

renouveler dans les départements de l'Ouest. » Roemers dans un rapport fait par la commission spéciale constituée à la suite de ce message appuie ce point de vue. Le représentant rappelle aussi que le brigandage avait précédé et annoncé la Vendée et la chouannerie. Concernant l'influence anglaise sur l'ensemble du brigandage en France, il se montre moins loquace que Barras en usant d'un conditionnel prudent concernant les preuves matérielles détenues par le Directoire. Dans un message du Directoire exécutif au Conseil des Cinq Cents du 16 frimaire an VI, l'origine des désordres est liée à un « système de pillages et de dévastations. ».

⁹⁰ Jeanne-Laure Le Quang résume cela avec justesse : « *Ces textes ont des vues similaires : empêcher les menées contre-révolutionnaires ou jacobines et contrôler l'opinion publique.* » LE QUANG Jeanne-Laure, « La difficile application des lois sur la sûreté publique sous le Directoire », *La Révolution française*, 2024. L'historien Arnaud-Dominique Olivier Goute résume la loi ainsi : « Le but est de punir les communes insoumises et de rappeler le zèle des citoyens perdus » in HOUTE Arnaud-Dominique, *Citoyens policiers. Une autre histoire de la sécurité publique en France, de la garde nationale aux voisins vigilants*, La Découverte, 2024.

brigands de grands chemins, les chouans. On comprend la connivence de fait d'une partie des habitants, le pouvoir informelle des «bandes" au niveau local. Il s'agit alors de rendre solidaire les habitants des magistrats locaux en créant une communauté d'intérêts, ce que rappela une commission spéciale chargée de réformer la loi deux ans plus tard. Cette commission insiste sur la notion d'intérêt, pour séparer celui des royalistes et des habitants des campagnes⁹¹. En effet, en rendant les habitants garants des dommages commis par des attroupements dans la commune, la loi aligne les intérêts financiers des habitants sur les intérêts des propriétaires républicains et du pouvoir républicain. Elle légitime l'action des magistrats (maires et adjoints) et rompt la communauté d'intérêts qui pouvait exister entre contrebandiers et paysans, bandes et habitants, et spécialement entre troupes royalistes et villageois dans l'Ouest.

Chapitre 2 : Les débats au Conseil des Cinq-Cents

Section 1 : An VI, message du Directoire et premiers travaux

I. Message du Directoire

Le 16 frimaire an VI (6 décembre 1797), le Directoire transmet au Conseil des Cinq cents⁹² un message sur le brigandage qui sévit sur les grandes routes. Il appelle à trois séries de mesures complétant la loi du 10 vendémiaire an IV : étendre la responsabilité des communes à tous les délits commis à force ouverte dans leur territoire ; comprendre les communes qui auraient favorisé indirectement ces délits, par l'inexécution de la loi sur les passeports ; perfectionner le mode d'application de cette responsabilité en rendant aux corps administratifs la fixation des indemnités qui en résultent.

Le message du Directoire fait mention d'un historique des actions du gouvernement concernant l'application de la loi : renseignements, médiation générale, rapport des ministres de la Justice, des Finances et de la Police générale⁹³. Le 18 pluviôse (6 février 1798), dans une lettre au ministre de l'Intérieur, le ministre de la Justice fait probablement référence à ce rapport. Dans cette lettre, il souhaite que l'exécution de la loi du 10 vendémiaire an IV ne soit plus

⁹¹ ROEMERS Charles-Clément, *Corps législatif. Conseil des Cinq-Cents. Nouveau projet de résolution, présenté par Roemers, sur la police et la responsabilité des communes. Séance du 21 prairial an 7*, Imprimerie nationale, an VII.

⁹² DUCOS, GAULTIER DE BIAUZAT Jean-François et HUGUET Jean-Antoine, *Journal des débats et décrets 1789-1805*, Imprimerie du Journal des débats, 1797.

⁹³ Nous ne les avons pas, à ce stade, retrouvés

susceptible d'aucun retard. Néanmoins, aucune loi n'ayant exclu l'appel ni l'opposition contre les jugements rendus par cette dernière, le ministre explique qu'il a été contraint de rappeler les juges aux règles ordinaires. Il espère que le message du Directoire au Conseil des Cinq-cents (ayant selon lui été donné sur la base de son rapport) et les mesures prises à sa suite auront l'effet escompté sur l'exécution de la loi – les administrations étant dorénavant en charge d'appliquer elles-mêmes les peines prescrites par la loi contre les communes⁹⁴.

Ce message est suivi de la constitution d'une commission qui dans son rapport reprend et développe les grandes lignes du Directoire, sans pour autant prendre le parti d'une lecture aussi politique du brigandage.

II. Le rapport de la commission Roemers

Le 28 frimaire (18 décembre 1797), Roemers présente le rapport de la commission spéciale nommée à la suite de ce message, rapport qui propose d'étendre considérablement le champ d'application de la responsabilité établie par la loi tout en accélérant sa procédure. Le rapport reprend les mesures suggérées par le pouvoir exécutif, et en propose de nouvelles.

Ici, il propose ainsi de rendre la procédure exclusivement administrative, en reprenant – sans rien ajouter – l'intégralité des arguments du message du Directoire. La commission présente en plus deux mesures nouvelles pour assurer la fiabilité des procès-verbaux et de la constatation des dommages-intérêts.

La responsabilité établie par la loi est largement étendue, qu'il s'agisse de ses conditions d'application ou des communautés qu'elle vise. Le projet étend les délits prévus par la loi à tous ceux commis par force ouverte et par violence ainsi qu'aux délits ruraux, sans la condition de l'attroupement⁹⁵. C'est un changement majeur dont Roemers ne souligne pas la mesure, en tentant de prouver qu'il se place dans la simple continuité du décret voté en l'an IV. Roemers s'appuie alors sur ce qui caractérise selon la commission et le Directoire exécutif l'esprit de la

⁹⁴ AN, F³⁽¹⁾ 11, Le ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur, 18 pluviôse an VI (6 février 1798)

⁹⁵ « la disposition de l'article précédent est commune à tous les délits commis à force ouverte et par violence, tant contre les personnes que contre les propriétés nationales et privées, & soit qu'ils l'aient été par des rassemblements ou des individus isolés ». L'article XII l'étend à tous les délits de police rurale également : « Elle est pareillement déclarée commune à tous les délits de police rurale, soit qu'ils aient été commis avec ou sans force ouverte ou violence. ».

loi, qui veut que chaque citoyen soit responsable de la surveillance de tous les délits commis sur le territoire de la commune.

Enfin, la commission propose d'étendre aux autres communes cette responsabilité. Selon le Directoire, si la loi sur les passeports était exécutée sérieusement, les bandes de brigands auraient beaucoup plus de peine à se former. La commission spéciale reprend avec exactitude cette disposition.

En somme, il s'agit d'assurer une application rigoureuse de la loi c'est à dire sans fraude et sans défaillance. Le modèle est celui d'une procédure expéditive⁹⁶. La responsabilité collective de la loi du 10 vendémiaire an IV doit avoir un effet individuel sur chacun des citoyens. Le rapport n'a pas de suite mais l'autre versant des travaux de la commission conduit au vote de la loi du 29 nivôse an VI (18 janvier 1798) sur la répression individuelle du brigandage sur les routes⁹⁷. Les modifications du titre V de la loi du 10 vendémiaire an IV n'ont pas eu lieu : cette partie du message du Directoire est ajournée et tombe dans l'oubli, comme le rappelle Roemers au Conseil des Cinq-cents, un an après ⁹⁸.

⁹⁶ Roemers prend l'exemple de la Perse

⁹⁷ Le 28 frimaire an VI (18 décembre 1797), en séance, le député du département de la Meuse-inférieure Roemers présente un rapport fait par la commission spéciale qu'il préside (commission composée de Jean Debry, Gay-Vernon, Lemoine, Roemers et Tallien). Roemers au nom de la commission spéciale propose dans une résolution deux ensembles de mesures. Un premier ensemble pour réprimer individuellement les auteurs de brigandage, à savoir appliquer la peine de morts à un certain nombre de délits commis avec force ouverte, au motif que le brigandage revêt des mêmes formes et des mêmes buts que la rébellion et d'autres délits déjà soumis à la peine de mort, si bien que la mesure n'est pas une innovation. Roemers insiste également sur le récidivisme. L'humanité c'est avant tout de savoir se soucier de la sûreté en sachant sévir quand il le faut. ROEMERS Charles, *Corps législatif. Conseil des Cinq-Cents. Projet de résolution, présenté par la commission spéciale nommée sur le message du Directoire exécutif, concernant les brigandages qui s'exercent sur les grandes routes*, Imprimerie nationale, an VI.

⁹⁸ Séance du Conseil des Cinq-cents du 29 vendémiaire an VII (20 octobre 1798), DUCOS, GAULTIER DE BIAUZAT Jean-François et HUGUET Jean-Antoine, *Journal des débats et décrets 1789-1805*, Imprimerie du Journal des débats, an VII., (p3)

Section 2 : la reprise des travaux en l'an VII

I. Nouveau message du Directoire et nouvelle commission

Le 2 fructidor an VI (19 août 1798), le Directoire exécutif présente un nouveau message pour alerter le Conseil des Cinq Cents sur l'activité récente du brigandage « plan de pillage et de massacre » notamment en Sarthe, Mayenne, Morbihan et Côtes du Nord. Cette recrudescence du brigandage est alors présentée comme résultant de l'absence de résolutions prises suite au message du 16 frimaire an VI (6 décembre 1797).

Une commission spéciale se forme, composée de Roemers, Favard, Constant (des Bouches du Rhône) Thiessé et Sherlock « chargée de compléter les dispositions de la loi du 10 vendémiaire an VI sur la responsabilité & de présenter des moyens propres à préserver les citoyens des poursuites dirigés contre eux en haine de la République ».

Les membres de la commission ont, semble-t-il, un profil assez homogène. Exception faite de Sherlock, tous ont été élus pour la première fois en l'an VI (1797-1798) ; ce sont donc des hommes du Directoire : Roemers et Constant n'ont pas eu de carrière publique avant l'an VI, Thiessé a été emprisonné sous la Terreur. Favard, Thiessé et Roemers sont des hommes de loi ; le premier fut avocat au parlement de Paris entre 1785 et 1792, le deuxième avocat au parlement de Normandie en 1783 puis accusateur public au tribunal criminel de Seine inférieure pendant le premier Directoire, et le dernier jurisconsulte à Maëstricht avant sa carrière législative qui débuta en l'an VI. Ce sont des partisans du régime, bien intégrés dans la vie du Conseil. Roemers et Thiessé sont membres de plusieurs comités permanents : le Comité judiciaire pour le premier, le Comité des finances et celui des rapports pour le second. Ces modérés doivent tout au Directoire sans pour autant, peut-être, être très attachés à la Constitution de l'an III (1794-1795). Ils sont probablement pour un pouvoir exécutif fort, et seul Constant ne se rallie pas au coup d'État de Brumaire⁹⁹.

Polycarpe Constant, plus radical/républicain que le reste de la commission, a pu probablement se joindre à la commission en raison d'un engagement personnel contre le brigandage, puisque sensible au sujet en tant que représentant des Bouches du Rhône. En effet, le 2 fructidor an VI (19 août 1798), il avait déjà dénoncé des massacres dans le Midi en accusant

⁹⁹ ROBERT Adolphe, BOURLOTON Edgar et COUGNY Gaston, *Dictionnaire des parlementaires français comprenant tous les membres des assemblées françaises et tous les ministres français depuis le 1er mai 1789 jusqu'au 1er mai 1889 avec leurs noms, état civil, états de service, actes politiques, votes parlementaires, etc.*, Bourlonton, 1889.

les juges de se faire protecteurs et complices des assassins, et s'était fendu d'un message au Directoire¹⁰⁰.

Le représentant Sauveur-François-Louis Sherlock n'est pas répertorié dans le *Dictionnaire*. Si l'on en croit les rares indications inscrites sur les rapports, il aurait été ex-commandant des Côtes de l'Ouest de la 5^{ème} division des armées des Côtes de Brest et de Cherbourg réunies, puis à la Convention Nationale¹⁰¹. C'est donc quelqu'un ayant une grande expérience de la chouannerie qui rejoint cette commission.

II. Le rapport de Roemers sur la responsabilité des communes

Le 29 vendémiaire an VII (20 octobre 1798), Roemers, en séance au nom de la même commission spéciale, propose un rapport sur la police et la responsabilité des communes¹⁰². Ce rapport fait suite à celui de son collègue Thiessé. Le 26 vendémiaire an VII (17 octobre 1798), Thiessé avait présenté le rapport de ladite commission sur «l'influence du pouvoir judiciaire sur la sûreté publique et particulière », en proposant une étude des causes qui portent les tribunaux à l'indulgence ou à la rigueur¹⁰³.

Dans son rapport, Roemers reprend toutes les dispositions mais insiste essentiellement sur le contrôle des passeports. L'idée est d'étendre la responsabilité aux communes qui, n'ayant pas bien assuré le contrôle des personnes, ont laissé des troupes de brigands circuler sur leur territoire, tout en leur donnant, dit-il, les moyens d'assurer ce contrôle. Comme pour la loi du 10 vendémiaire an IV déjà votée, la responsabilité devient ici un moyen d'aider les magistrats locaux en fournissant une assise forte à l'exercice de leurs prérogatives, à savoir faire peser sur tous la réussite de leurs efforts individuels.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ SHERLOCK Sauveur-François-Louis, *Corps législatif. Conseil des Cinq-cents. opinion de Sherlock dans la discussion de la proposition d'une taxe sur le sel. Séance du [] pluviôse an VII*, Imprimerie nationale, an VII.

¹⁰² ROEMERS Charles-Clément, *Corps législatif. Conseil des Cinq-cents. Rapport fait par Roemers au nom d'une commission spéciale sur la police et la responsabilité des communes. Séance du 29 vendémiaire an 7*, Imprimerie nationale, an VII.

¹⁰³ THIESSÉ Nicolas-François, *Corps législatif. Conseil des Cinq-cents. Rapport fait par Thiessé au nom d'une commission spéciale chargée de compléter les dispositions de la loi du 10 vendémiaire an IV, sur la responsabilité des communes, et de présenter des moyens propres à préserver les citoyens des poursuites dirigées contre eux en haine de la République. Séance du 26 vendémiaire an VII*, Imprimerie nationale, an VII.

En frimaire an VII (novembre 1798), Vésin imprime son «opinion sur le nouveau projet de résolution présenté par Roemers sur la police et la responsabilité des communes »¹⁰⁴. S'il adhère au projet¹⁰⁵, il souhaite que l'indemnité au trésor public soit étendue à tous les cas, puisque selon lui, l'intérêt public est lésé à chaque fois qu'un délit est commis. Cette opinion n'étant pas datée, il est possible qu'elle n'ait jamais été distribuée ou prononcée au Conseil des Cinq-cents. Le projet de résolution n'a d'ailleurs pas été présenté en séance avant le mois de prairial (mai).

III. Le projet de résolution de Roemers

À la séance du 21 prairial an VII (9 juin 1799), et continuée le lendemain, Roemers propose son projet de résolution sur la responsabilité des communes¹⁰⁶. Les débats ont lieu après l'annonce de l'installation de Sieyès en qualité de membre du Directoire. Le projet de résolution se fonde sur les rapports des 13 frimaire et 1^{er} fructidor an V (3 décembre 1796 et 18 août 1797), comme l'avait exigé le Directoire dans sa lettre du 16 frimaire an VI (6 décembre 1797).

La responsabilité civile des habitants de la commune est alors étendue à plus de délits, comme l'avait souhaité le Directoire dans ses messages au Conseil¹⁰⁷. Le projet de résolution envisage deux cas de complicité des communes : si plus de deux habitants de cette dernière ont pris part au délit, ou si les habitants ont favorisé l'évasion ou « l'enlèvement » des délinquants (article IV). Le projet propose que les habitants soient tenus de payer à la République une amende égale au montant des dommages-intérêts. Remarquons que le critère de « plus de

¹⁰⁴ VÉSIN Jean-François, *Corps législatif. Conseil des Cinq-cents. Opinion de Vésin, sur le nouveau projet de résolution, présenté par Roemers, sur la police et la responsabilité des communes. Séance du [] frimaire an 7*, Imprimerie nationale, an VII.

¹⁰⁵ Représentant élu dans le département de l'Aveyron pour la première fois en l'an VI (1797-1798), son parcours est assez proche de celui des membres de la commission spéciale, ce qui n'exclue pas qu'il en soit proche politiquement. Il se ralliera d'ailleurs comme la quasi-totalité d'entre eux en brumaire (octobre/novembre).

¹⁰⁶ ROEMERS Charles-Clément, *Corps législatif. Conseil des Cinq-Cents. Nouveau projet de résolution, présenté par Roemers, sur la police et la responsabilité des communes. Séance du 21 prairial an 7*, Imprimerie nationale, an VII.

¹⁰⁷ La responsabilité est étendue aux assassinats commis sur les fonctionnaires publics (article I : il n'a vocation à n'être exécuté qu'une année à dater de sa promulgation et aux vols commis par effraction (article III). Dans ces cas, le rassemblement n'est pas une condition. À condition que ces délits soient commis par des rassemblements de plus de deux personnes, elle est étendue aux les assassinats commis sur toute personne (article II), aux pillages et aux dégradations dans les propriétés nationales ou privées (article III).

deux » permet de garder l'idée d'un rassemblement. Le projet circonscrit aussi la responsabilité à un arrondissement lorsque la commune a plusieurs arrondissements (article V).

Cette proposition vise aussi à mettre en place une exécution plus efficace de la loi tout en ménageant le rôle du juge, ce qui n'était pas le cas dans les premiers projets. Elle suspend l'exécution des jugements lors de l'exercice des voies de recours. Nous le verrons dans la deuxième partie : reconnaître le pouvoir d'appréciation du juge, c'est reconnaître l'appel, qui, en restant non-suspensif, ne met pas en péril l'exécution prompte de la loi. Par ailleurs, l'activité des juges est encadrée : les juges sont libres de demander une nouvelle évaluation des dommages-intérêts, mais ils ne peuvent pas modérer les dommages-intérêts fixés par les experts¹⁰⁸. Les juges ne peuvent se prononcer que sur l'exemption ou non de la commune¹⁰⁹. Cette mesure est un compromis entre la vision exprimée par le Directoire et Roemers dans ses rapports, où la fixation des dommages-intérêts était un acte purement administratif, puisqu'ils sont constatés par un procès-verbal, et les critiques que Roemers avait entendu prendre en compte en rappelant le 29 vendémiaire (20 octobre 1797) l'importance de l'indépendance du pouvoir judiciaire dans la procédure. Cette efficacité s'appuie enfin sur un système de responsabilité personnelle des agents de l'administration et du pouvoir judiciaire¹¹⁰.

Par ailleurs, des exemptions nouvelles sont prévues. Elles sont néanmoins conditionnées au paiement provisoire des indemnités. Ces conditions d'exemptions ne concernent que l'après-délit : elles évaluent la répression du délit une fois commis. Elles s'ajoutent à la loi qui prévoyait déjà une clause pour l'avant-délit et qui évaluait le défaut de prévention d'un délit. Si ces exemptions semblent donc une tentative d'adoucir le régime de la responsabilité, régime vivement critiqué, elles restent néanmoins très restrictives¹¹¹. Ainsi, est exemptée la commune

¹⁰⁸ Seule marge de manœuvre des juges dans cette proposition, lorsque les objets ont été volés, ils peuvent moduler selon la vraisemblance des déclarations des personnes lésées leur valeur.

¹⁰⁹ D'après l'article XXXI, les juges se prononcent dans les termes de la loi sur l'exemption et non pas sur la culpabilité.

¹¹⁰ Les enjeux et le contenu de ces dispositions sont détaillés dans la partie sur la procédure.

¹¹¹ Les conditions d'exemptions sont les suivantes : « *Sont affranchis les communes, même les individus qui prouveront s'être opposés de tout leur pouvoir au délit, soit en secourant promptement les personnes attaquées, & en arrêtant les délinquants, soit en se mettant à la poursuite de ces derniers, en les arrêtant & en les combattant, à l'effet de les arrêter.* » D'abord, on voit dans la formulation la difficulté à qualifier l'action de la commune, une difficulté savamment écartée par l'insertion d'une exemption au cas par cas pour les habitants qui la composent. Ensuite, notons l'extrême rigueur de cette disposition qui exige une arrestation des commettants (et un secours des

qui prouve s'être opposée de tout son pouvoir au délit, mais aussi celle qui a compensé sa défaillance par une répression efficace. Par ailleurs, chaque habitant peut être exempté s'il prouve s'être opposé au délit, ce qui laisse penser que la responsabilité collective de la loi du 10 vendémiaire an IV est une présomption que chaque membre de la collectivité peut lever.

Enfin, un certain nombre de dispositions sont prises pour assurer aux familles des victimes une réparation, ainsi qu'à ceux qui ont été blessés. Les fonctionnaires publics sont particulièrement protégés : c'est le vœu du Directoire, et cela correspond à une réalité sur le terrain que nous verrons plus bas. De plus, les personnes qui se voient dédommagées ne participent pas à la réparation (article VI).

Plusieurs membres du Conseil des Cinq-Cents s'expriment sur le sujet. Deux représentants proposent des mesures contre les conscrits, les fuyards et les forçats évadés. Un troisième regrette que la garde nationale sédentaire ne soit pas utilisée comme moyen dans le projet pour réprimer le brigandage. Il demande alors la constitution d'une commission spéciale pour réviser l'organisation de 1791 sur la garde nationale¹¹².

Le projet de Roemers connaît une pause avant d'être repris. Il rencontre cependant l'opposition d'un Conseil néojacobin, qui lui préfère la proposition de la loi qui devient la « loi des otages ».

Section 3 : de Roemers à Bricchet, de la responsabilité des communes à la loi des otages

I. L'opposition néojacobine au projet de Roemers

Le coup d'état du 30 prairial (18 juin 1799) ne semble pas d'abord remettre en cause le cours des travaux de la commission spéciale, mais en messidor (juin/juillet) le projet de Roemers se voit torpillé par les représentants. Le travail de la commission de Roemers, proche du Directoire, est attaquée par un Conseil désormais acquis aux jacobins. Ainsi, le 12 messidor an VII (30 juin 1799), des représentants donnent leur opinion sur le projet de résolution de

personnes), et à défaut, une lutte acharnée pour les arrêter. Il vaut mieux prévenir que guérir. Avoir laissé le délit se commettre est déjà une faute grave, qui ne peut que difficilement être compensée par des efforts ultérieurs.

¹¹² DUCOS, GAULTIER DE BIAUZAT Jean-François et HUGUET Jean-Antoine, *Journal des débats et décrets 1789-1805*, Imprimerie du Journal des débats, an VII.

Roemers relatif à la responsabilité des communes : il s'agit de Guesdon¹¹³, Membrède¹¹⁴ et Rallier¹¹⁵ (p27).

Guesdon a toujours été opposé au Directoire, selon le Dictionnaire des parlementaires français qui prend pour exemple le 28 thermidor an VII (15 août 1799) sa demande de mise en accusation des Directeurs. Son républicanisme l'exclut de la représentation nationale après le coup d'état de brumaire an VIII (octobre/novembre 1799). Guesdon plaide pour une responsabilité individuelle. Doit-on y voir une incompatibilité idéologique entre une loi qui valorise l'autodéfense des corps locaux et l'idéologie individualiste et étatique jacobine ?

Rallier, quant à lui, est à part. Il a fait carrière dans les armes, capitaine du Génie entre 1789 et 1793, il est député d'Ille-et-Vilaine au conseil des Anciens avant d'être élu au Conseil des Cinq-Cents. Il a prêté le serment de haine contre la royauté en prairial an VII (mai/juin 1799) (il faut attendre thermidor (juillet) pour que le terme anarchie soit enlevé...). Il faut, concernant Rallier, probablement comprendre par son attitude une opposition personnelle aux excès d'une législation trop répressive. Dans le même esprit, il combat quelques mois plus tard la loi des otages.

Lorsque le projet est débattu en séance, un représentant, Normand, prend la parole. Il affirme qu'un des meilleurs moyens pour réprimer le brigandage est de prendre des otages parmi les classes intéressées à favoriser les brigands. Il propose que l'on se réfère sur le projet à un projet antérieur de Brichet (que nous n'avons pas trouvé)¹¹⁶. Normand siège en opposant au sein du Directoire. Régicide, condamné le 18 fructidor an V (4 septembre 1797) à la déportation mais effacé des listes, il semble donc appartenir à l'opposition néojacobine. L'opposition institutionnelle n'est probablement pas le seul moteur qui l'anime, lui-même ayant été un défenseur de la responsabilité personnelle des agents du gouvernement, il peut avoir une certaine préférence pour ce régime de responsabilité.

¹¹³ GUESDON François, *Corps législatif. Conseil des Cinq-Cents. Opinion de Guesdon sur le projet de Roemers relatif à la responsabilité des communes. Séance du 12 messidor an VII*, Imprimerie nationale, an VII.

¹¹⁴ MEMBRÈDE André Charles, *Corps législatif. Conseil des Cinq-cents. Opinion de Membrède, ... sur le nouveau projet de résolution présenté par Roemers sur la police et la responsabilité des communes. Le 22 messidor an VII*, Imprimerie nationale, an VII.

¹¹⁵ RALLIER Louis-Antoine-Esprit, *Corps législatif. Conseil des Cinq-Cents. Opinion de Rallier sur le projet de résolution du 21 prairial an VII relatif à la responsabilité des communes. Séance du 12 messidor an VII*, Imprimerie nationale, an VII.

¹¹⁶ DUCOS, GAULTIER DE BIAUZAT Jean-François et HUGUET Jean-Antoine, *Journal des débats et décrets 1789-1805*, Imprimerie du Journal des débats, an VII.

Garreau, régicide comme Normand¹¹⁷, appuie la proposition de ce dernier en accusant la commission de Roemers : « *plus les commissions sont nombreuses, moins elles travaillent* », il demande à ce que tous les projets soient renvoyés à une commission de sept membres pour « *présenter dans quatre jours, non des demi-mesures, mais un projet vigoureux et capable d'arrêter le mal dans sa source* »¹¹⁸.

L'opposition jacobine, en s'appuyant sur des convictions personnelles contre la responsabilité collective de la loi du 10 vendémiaire an IV, met donc fin au projet de résolution de Roemers. Une nouvelle commission spéciale se constitue et plutôt que de changer la loi du 10 vendémiaire, elle va s'en écarter pour mettre en place une responsabilité personnelle plus sévère encore.

II. La commission Brichet

Ainsi, suivant les vœux de Normand, à la séance du 18 messidor an VII (6 juillet 1799), Brichet¹¹⁹, au nom d'une commission spéciale «chargée d'examiner la loi du 10 vendémiaire an IV relative à la répression du brigandage et à la responsabilité des communes" propose un projet de résolution qui correspond à ce qu'on appellera la « *loi des otages* »¹²⁰. Brichet propose un raisonnement qui va au bout de la lecture politique des troubles. Le « *système d'assassinats* » étant lié à un projet de l'extérieur, soutenu par les ex-nobles et les parents d'émigrés, Brichet propose de faire peser sur eux seuls toute la responsabilité des délits commis. La commission s'interrogeant sur les «causes" du système de brigandage en est venue à adopter ce projet de résolution¹²¹.

Berlier soutient le projet de Brichet, jacobin comme lui mais faisant souvent preuve politiquement d'un esprit de conciliation. L'objectif est « *d'arrêter le cours des meurtres et*

¹¹⁷ Garreau a siégé à la Convention à partir de 1792.

¹¹⁸ DUCOS, GAULTIER DE BIAUZAT Jean-François et HUGUET Jean-Antoine, *op. cit.*

¹¹⁹ 8 LE43 3325

¹²⁰ BRICHET François-Augustin, *Corps législatif. Conseil des Cinq-Cents. Projet de résolution présenté par Brichet, au nom d'une commission spéciale chargée d'examiner la loi du 10 vendémiaire an IV relative à la répression du brigandage et à la responsabilité des communes. Séance du 18 messidor an VII*, Imprimerie nationale, an VII.

¹²¹ BRICHET François-Augustin, *Corps législatif. Conseil des Cinq-Cents. Rapport fait par Brichet, au nom d'une commission spéciale, sur les moyens de réprimer les assassinats et les brigandages. Séance du 22 messidor an VII*, Imprimerie nationale, an VII.

assassinats qui se commettent en haine de la Révolution »¹²². La loi est nécessaire, même si elle touche des innocents¹²³.

L'article de Roman Bruno la loi des otages n'appelle pas à plus d'analyses¹²⁴, si ce n'est une lecture de ce que disent les débats de cette loi sur le *décret sur la police intérieure des communes*. Rallier combat le projet de Brichet comme il avait combattu celui de Roemers : il pense que la responsabilité individuelle va assurer de ne punir que les coupables convaincus, et non pas par « *le hasard de leur naissance* »¹²⁵. Cette loi selon lui renforce l'arbitraire de la punition collective de la loi du 10 vendémiaire an IV : « *Je demande à ce qu'on ne mette en otage que les hommes convaincus d'avoir favorisé les assassins.* ». Ce à quoi Berlier lui répond : « *Quand le mal est cruel, les remèdes communs sont de nul effet.* »¹²⁶.

Le projet de résolution sur la répression des brigandages et des assassinats dans l'intérieur est adopté par le conseil des Anciens le 24 messidor an VII (12 juillet 1799). L'article 43 de la loi, porte que « *la loi du 10 vendémiaire an IV, cessera d'avoir son application, seulement quant à la responsabilité établie contre les communes, à dater de la publication de la loi qui déclarera que la présente doit être exécutée dans un département, canton ou communes.* »¹²⁷. La loi des otages, dans les débats qui y menèrent comme dans son texte auxquels ils ont abouti, est un véritable prolongement de la responsabilité établie par la loi du 10 vendémiaire an IV.

¹²² LE 43 3336, Opinion de Berlier sur le projet de responsabilité à appliquer aux cas de troubles civils, p2

¹²³ « *Je sais que malgré cette modification, les dispositions de la loi pourront atteindre encore quelques citoyens estimables ; mais quelle loi peut être exempte de cet inconvénient ?* » ; « *Je ne viens pas, citoyens représentants (sic), accuser celle du 10 vendémiaire an IV concernant la responsabilité des communes; je crois qu'elle a fait quelque bien: mais le parent, l'ami de l'homme assassiné dans une émeute populaire, déplorant sa perte, et tenu pourtant de contribuer à la réparation civile, n'étoit-il pas plus favorable que ce père d'émigré ou de chouan, qui viendrait aujourd'hui réclamer contre la mesure proposée ? Remarquons bien d'ailleurs que si le principe posé dans le projet qui vous est soumis est général, son application néanmoins n'aura lieu que d'après les besoins locaux, déclarés par le Corps législatif sur la proposition du Directoire. Il s'agit ici d'une mesure extraordinaire et que la seule nécessité peut justifier; il faut donc la renfermer dans les points où cette nécessité est sentie, et laisser* »

¹²⁴ ROMAN Bruno, « Lutter contre le brigandage à la fin du Directoire : la loi des otages (Messidor an VII-Brumaire an VIII) », *Annales historiques de la Révolution française*, 406, Armand Colin, 2021.

¹²⁵ DUCOS, GAULTIER DE BIAUZAT Jean-François et HUGUET Jean-Antoine, *Journal des débats et décrets 1789-1805*, Imprimerie du Journal des débats, an VII. p14

¹²⁶ *Ibid.* p14

¹²⁷ *Ibid.*

La loi des otages apparaît donc comme la consécration d'une lecture politique des heurts et du brigandage, et quoiqu'en opposition officielle aux projets de réforme précédents, se trouve en réalité dans leur continuité directe. Elle prolonge le lien existant entre le brigandage et la guerre, en requérant l'état de siège pour l'application de la loi. Cette lecture n'était probablement pas celle majoritaire en l'an VI (1797-1798), où, justement, le terme de « brigandage » était un moyen de dépolitiser les troubles faits à l'ordre public (tout en gardant une rhétorique assez révolutionnaire). Cette lecture politique avait été largement préparée par les messages du Directoire exécutif et les commissions de Roemers qui avaient dénoncé le « système » de brigandage, terme repris par Brichet. Des lois, dans la lignée de la loi du 10 vendémiaire an IV, ont été prises pour assurer l'ordre dans les campagnes, à la suite ou non de débats concernant la révision jamais aboutie de la loi sur la police intérieure des communes : la loi du 26 floréal an V (15 mai 1797) contre les « chauffeurs » (les condamnant à la peine de mort) et la loi de l'an VI contre le brigandage sur les routes, notamment¹²⁸.

Encore faut-il observer une certaine gradation dans cette lecture politique. Roemers, à reculons, citait les preuves qu'aurait eu le Directoire de participation des Anglais au brigandage. Au fil des rapports, le même Roemers induit progressivement cet élément qui devient essentiel dans la justification de son projet de résolution en prairial an VII (mai 1799). Brichet en fait un élément central de son discours. Si la loi du 10 vendémiaire apparaît bien aux yeux de Roemers comme la répression de troubles royalistes, il s'agit au début de troubles perçus comme ceux d'un royalisme populaire et désorganisé. Ces troubles étant vus de plus en plus comme la conséquence d'un système hiérarchisé et organisé, la loi des otages apparaît comme plus efficace pour viser les responsables désignés ou leurs familles. En se déplaçant progressivement d'une perception des attroupements royalistes d'indistincts à organisés, la solution répressive évolue elle-même d'une responsabilité garantie collective à des responsabilités plus ciblées. La responsabilité établie par la loi des otages conserve et approfondit, dans la continuité des commissions précédentes, le caractère exceptionnel et rapide de la loi du 10 vendémiaire an IV. La procédure plus brutale encore que celle de la loi sur la police intérieure des communes se trouve paradoxalement un peu mieux encadrée, puisque la loi ne s'applique que lorsque l'état de siège est déclaré.

¹²⁸ Pour un tableau complet de la législation votée sous le Directoire pour assurer la sûreté publique, voir le tableau conçu par l'historienne Jeanne-Laure Le Quang in LE QUANG Jeanne-Laure, « La difficile application des lois sur la sûreté publique sous le Directoire », *La Révolution française*, 2024.

*

L'étude de l'élaboration de la loi du 10 vendémiaire an IV et des débats parlementaires sous le Directoire révèle la complexité et l'ambivalence de la responsabilité civile des communes dans le cadre de la lutte contre le brigandage. Le processus législatif entourant cette loi met ainsi en lumière la tension constante entre l'autorité judiciaire et l'administration. L'impossible révision de la loi et le tournant vers des formes de responsabilité moins collectives sont à penser dans la continuité de la loi de vendémiaire. Dès le vote de la loi, on voit par ailleurs se dessiner un balancement entre mesures collectives et individuelles. Les débats sur la réforme de la répression collective établie par la loi du 10 vendémiaire conduisent à l'émergence d'une répression d'individus à travers la loi dite « des otages ».

Titre 2 : Application de la loi par l'Administration

L'Administration contrôle étroitement l'application de la loi par l'action des commissaires près les tribunaux chargés de requérir les poursuites. Le ministre de la Justice est sommé ou choisit d'intervenir pour réparer la guerre dans l'insurrection de Vendée, dans les campagnes du Midi et du sud du Massif central et pendant l'insurrection de Belgique. Dans cette dernière, le Directoire met en place un dispositif très rigoureux pour faire appliquer la loi : des commissaires spéciaux sont nommés, les tribunaux civils des départements sont dessaisis au profit principalement de celui du Nord. Les trois ministres se succèdent donc dans des régions et en ayant des doctrines bien différentes. Merlin de Douai dans l'ouest adhère et est moteur dans la politique répressive du Directoire, pour instaurer la paix républicaine. Lambrechts dans le Midi et en Belgique semble appliquer une politique qu'il apprécie moins. Cambacérès tout en appliquant la loi écrit au pouvoir exécutif pour la faire réformer, en analysant avec finesse les mécanismes de responsabilité à l'œuvre dans le *décret sur la police intérieure des communes*, qui a entre-temps pris le nom commun de « *loi sur la responsabilité des communes* ».

Chapitre 1 : Le ministère Merlin de Douai et l'application dans l'ouest

Les premières applications de la loi concernent principalement les départements de l'ouest. L'étude de Bernard Gainot sur la notion de « *guerre de police* » sous le Directoire porte d'ailleurs sur les quinze départements qui forment le rayon de l'armée des Côtes de Brest et de l'armée des Côtes de Cherbourg¹²⁹. La loi du 10 vendémiaire apparaît comme un élément essentiel de la répression de l'insurrection vendéenne en offrant une assise forte à l'autorité des magistrats. Dans cette période où vendéens, chouans et royalistes finissent par se confondre dans le vocabulaire du pouvoir central, le *décret sur la police intérieure des communes* semble devoir être un élément essentiel du dispositif visant à assurer la paix républicaine dans ces départements¹³⁰.

¹²⁹ GAINOT Bernard, « La “guerre de police” contre les “brigands” », in *Les brigands : Criminalité et protestation politique (1750-1850)*, Presses universitaires de Rennes, 2013. (page 79)

¹³⁰ La loi sur la police intérieure des communes ne semble pas appliquée ailleurs d'après les sources consultées.

Section 1 : Le ministère et le ministre de la Justice

I. Une prérogative exclusive du ministère de la Justice

L'application de cette loi civile est une prérogative du ministère de la Justice dont dépendent les commissaires du Directoire exécutif près les tribunaux. En effet, les administrations centrales des cantons et des départements, dont l'interlocuteur habituel est le ministre de l'Intérieur ou le ministre de la Police générale, sont renvoyées vers le ministre de la Justice. En l'an IV, le canton de Quintin écrit au ministre de la Police générale pour réclamer contre l'utilisation abusive de la loi du 10 vendémiaire. Le ministre de la Police générale Charles Cochon de Lapparent transmet la plainte au ministre de la Justice le 18 messidor an IV (6 Juillet 1796) : « *comme il est question de l'exécution d'une loi civile vu de son application c'est à vous citoyen collègue, à prendre sur les plaintes des administrateurs cette détermination que vous jugerez convenable.* »¹³¹. Si le ministère de la Police générale ne s'occupe pas de résoudre les questions de droit, il encourage néanmoins l'application de cette loi de police, comme dans une lettre aux administrations municipales datée du 13 frimaire an VI (3 décembre 1797)¹³². On peut se demander si la prestige dont jouit le ministère de la Justice peut participer à cet effacement¹³³.

*Merlin de Douai fait de la paix républicaine une priorité de l'exercice de son ministère. Le rétablissement de l'ordre est une priorité pour Merlin de Douai qui se trouve chargé d'organiser deux ministères en l'espace de quelques mois, celui de la Justice et celui de la Police générale. Son objectif est de restaurer le « règne de la loi » ; l'historien Hervé Leuwers insiste sur son efficacité et sa volonté de s'impliquer dans toute la correspondance*¹³⁴.

Concernant le maintien de l'ordre, sa politique se dirige contre les jacobins et contre les royalistes¹³⁵. C'est contre ces derniers que l'on peut comprendre l'application de la loi du 10

¹³¹ AN, BB¹⁸ 251, Dossier 7362

¹³² SOTIN DE LA COINDIÈRE Pierre-Jean-Marie (1764-1810) Auteur du texte, *Le ministre de la police générale de la République, aux administrations centrales municipales de la République*, 1797.

¹³³ L'hypothèse du lien entre le poids politique du ministère de la Justice et sa prééminence dans le traitement de la loi, au-delà du cadre réglementaire prédéfini, pourrait faire l'objet d'études plus approfondies

¹³⁴ LEUWERS Hervé, *Un Juriste en politique. Merlin de Douai (1754-1838)*, Artois Presses Université, 1996.

¹³⁵ "En germinal an V (avril 1797), comme à la veille du « coup d'État du 22 floréal » (11 mai 1798), Merlin sembla ainsi rester fidèle à une véritable politique de ni droite ni gauche, qui l'opposait tout à la fois aux néo-Jacobins et aux royalistes. C'est cette politique du juste milieu, peut-être plus fréquente qu'on ne le croit

vendémiaire an IV. Les lois énergiques contre les révoltes royalistes rencontrent son approbation : la loi du 3 brumaire an IV (25 octobre 1795) comme le « *palladium de la liberté* ». Il s'implique directement dans les procès, notamment contre les conspirateurs royaux Brottier, Berthelot de la Villeuvernois et Proli¹³⁶.

Si les écrits postérieurs du juriste sur la loi du 10 vendémiaire an IV ne se prononcent pas sur l'efficacité de celle-ci et se bornent à décrire son régime juridique, Merlin de Douai était membre du comité de législation quand elle fut votée, et était alors un membre éminent de la Convention. Bien qu'occupé les premiers jours de vendémiaire à faire voter le rattachement de la Belgique, il a eu un rôle certain dans l'écrasement du mouvement sans-culotte¹³⁷, dont la répression à Paris début vendémiaire et les débats nocturnes consécutifs dans l'urgence ont préparé le vote de la loi sur la police intérieure des communes.

La politique d'ordre dont Merlin de Douai est un élément moteur au sein du Directoire s'exprime dans la conception du ministère du régime de la loi du 10 vendémiaire.

II. Être pour ou contre la loi c'est être royaliste ou républicain

Le ministère est intransigeant dans l'application de cette loi : « *Il faut être républicain ou royaliste, choisir d'être républicain c'est appliquer la loi* »¹³⁸, écrit-il quelques semaines après que les membres du tribunal civil du département du Calvados lui ont adressé, le 20 pluviôse an IV (9 février 1796), une série de questions sur l'acquittement de la commune d'Ouilly qu'ils avaient prononcé. Le ministre leur répond avec vivacité en leur reprochant en apparence leur manque de fermeté : si l'acquittement est légitime, pourquoi écrire au ministre ? « *Ne fussiez-vous faire bien de présumer que vous vouliez réchapper & à la censure de républicains, & à celle des royalistes [chouans], & qu'il n'y avait d'autre moyen d'y parvenir que de substituer ma responsabilité à la vôtre ! Mais vous vous êtes trompés ; vous avez déjà mérité la censure & de nous & des autres* ». Il ajoute « *En Revolution on ne peut être tenu plaire à tout le monde* ». Pourtant, le Ministre laisse entendre que c'est avant tout l'acquittement qui l'irrite, notamment lorsqu'il rappelle les conditions extraordinairement restrictives

généralement, qui explique sa double adhésion au 18 fructidor an V (4 septembre 1797) et au 22 floréal an VI (11 mai 1798). » Ibid.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ AN, BB¹⁸ 200, Dossier 3013

d'exemption de la responsabilité" : « *si vous pensez au contraire que tous les habitants sont innocents, & qu'ils n'ont pas même d'égoïsme & de négligence à se reprocher, ne craignez pas de le dire, de motiver votre jugement, les républicains sont grands, ils sont généreux, ils seront de votre avis.* » On comprend qu'être du côté de la loi, c'est être du côté des républicains.

Le ministre rappelle que la loi est une loi d'action, rapide, efficace « *Mais dans tous les cas, souvenez-vous qu'au milieu des troubles civils, les plus grands maux résultent de l'inertie des fonctionnaires publics ; que l'action de la police doit être prompte ; & que les juges qui diffèrent de s'énerver, & consultent quand il faut agir sont coupables de tous les nouveaux excès qui suivent l'impunité d'un premier forfait.* » Les questions de juges donnent lieu à une instruction au commissaire exécutif près les tribunaux du Calvados.

La loi du 10 vendémiaire est même étendue par le pouvoir exécutif dès l'an VI par l'arrêté du 8 nivôse an VI (28 décembre 1797). Cet arrêté a pour but de faire cesser les mesures de rétorsion des bandes contre les pouvoirs publics et d'assurer le recouvrement des droits publics. Elle étend les dispositions du *décret sur la police intérieure des communes* au pillage des bureaux de douane par des rassemblements armés ou non armés, et le paiement des indemnités à la famille ou à la personne du préposé aux douanes. Elle étend cette disposition à tout individu¹³⁹.

Le ministère de Merlin de Douai semble avoir sur la conception de la faute établie par la loi du 10 vendémiaire an IV une doctrine claire et partagée. En l'an IV, les juges du canton de Quintin écrivent au ministre de la Police générale pour réclamer contre l'utilisation abusive de la loi du 10 vendémiaire pour condamner les communes à payer des dommages que la force armée n'a pu prévenir¹⁴⁰. Le ministre de la Police transmet au Ministre de la justice qui expose dans une longue réponse les grandes lignes de la conception par les agents du ministère de la Justice (et le ministre, au vu de ses corrections) la doctrine et la pensée de cette loi le 25 messidor an IV¹⁴¹ (13 juillet 1796). Les ajouts ne sont pas ceux de Merlin de Douai mais celui-ci signe pourtant la lettre et pourrait être à l'origine des ratures, si l'on en croit la couleur de la plume : le ministre a probablement prêté à cette longue interprétation un œil attentif.

¹³⁹ Arrêté du 8 nivôse an VI (28 décembre 1797), publié in MAGNIER-GRANDPREZ Jean-Charles, *Code des douanes de la République française*, 1802.

¹⁴⁰ AN, BB¹⁸ 251, Dossier 7362

¹⁴¹ AN, BB¹⁸ 251, Dossier 7362

D'abord, la communauté d'habitants est garante de la faute de chacun d'entre eux. Cette responsabilité est une forme de garantie : « chaque commune étant personnellement responsable des attroupements ou rassemblements armés ou non armés soit envers les personnes soit envers les propriétés nationales ou privées ainsi que des dommages intérêts auxquels ils donneront lieu. » La commune est personnellement responsable des délits au sens pénal que commettent les attroupements contre les intérêts publics ou privés et des sommes à verser au titre de la réparation civile. Le terme responsable est à comprendre au sens de « *répondre de* ». La commune répond personnellement des dommages-intérêts auxquels les délits ont donné lieu : elle est garante des sommes à verser. Cette responsabilité renvoie aussi cependant à une obligation, celle de dissiper les rassemblements. Pour s'exempter, il faut que « *la commune établisse que bien réellement il n'a pas été en son pouvoir de dissiper le rassemblement* ». On touche là à une ambiguïté de cette loi, qui renvoie à la fois à une responsabilité au sens de la causalité et une responsabilité en terme de garantie. Peut-être ces indéterminations sont-elles liées à la pluralité des relecteurs et des ratures : « *Les habitans en général & chacun en particulier ont intérêt d'empêcher les rassemblements et les crimes qui marchent toujours à la suite puisque la loi les rend garants de ces délits* » écrit le premier rédacteur, avant que « *Puisque la loi les rend garants de ces délits* » soit barré. Finalement, le caractère personnel de cette responsabilité n'est pas bien affirmé. Plutôt qu'une responsabilité de la commune comme personne que la formulation du paragraphe déjà cité pourrait laisser entendre, il s'agit plutôt d'une garantie de tous les habitants pour quelques-uns : « Les habitans en général & chacun en particulier »¹⁴². Cela renvoie à la thèse que défend Merlin de Douai plus tardivement dans sa réédition du répertoire Guyot « aujourd'hui les communautés d'habitants sont désignées par la dénomination de communes »¹⁴³.

La condition matérielle de cette responsabilité établie par la loi est la présence d'un attroupement. Sans attroupement, la loi ne devrait pas s'appliquer. Le texte de la loi n'est cependant pas souvent compris. Le premier rédacteur du brouillon écrit « tel attroupement qui pouvait être dissipé ne l'a pas, que des délits qu'on pouvait empêcher ou des délits commis au lieu », avant que son supérieur ou le ministre vienne raturer la deuxième proposition¹⁴⁴. De toute

¹⁴² AN, BB¹⁸ 251, Dossier 7362

¹⁴³ MERLIN Philippe-Antoine, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence (quatrième édition)*. Tome 2, 1812. (page 587)

¹⁴⁴ AN, BB¹⁸ 251, Dossier 7362

manière, sans définition de l'attroupement dans la loi, cette condition, quand bien même elle serait respectée, est peu contraignante¹⁴⁵.

L'élément matériel de la faute des habitants est d'abord envisagée. Cet élément matériel est triple : ne pas prendre les mesures pour prévenir les délits, ne pas prendre les mesures pour chercher les auteurs ensuite, ne pas désigner les auteurs provocateurs ou complices du délit étrangers à la commune¹⁴⁶.

L'élément d'illicéité est ensuite explicité. La loi elle-même définit une obligation légale de surveillance. « *Il a donc fallu une loi propre à [barré :] rappeler (barré) rendre nécessaire le zèle et la surveillance des habitants des communes.* » La loi ne fait pas que constater un devoir des habitants, mais elle le rend nécessaire. Elle s'appuie aussi sur l'obligation légale de dénoncer les coupables. À côté de cela, une obligation de diligence fonde cette responsabilité, le ministère insistant sur l'insouciance et la surveillance commune : « *L'expérience n'a que trop convaincu le législateur que la cupidité, l'indifférence, l'égoïsme ont donné lieu à beaucoup d'évènements que tel attroupement qui pouvait être dissipé ne l'a pas été* ». Plus loin un passage barré mérite une certaine attention : « *affligeant pour les amis de l'ordre & de la tranquillité. l'insouciance était portée à un tel point que les malveillants pouvoient tout se permettre aux yeux de ceux qu'ils n'attaquaient pas.* »¹⁴⁷.

Enfin, le lien de causalité fait implicitement l'objet d'une présomption. À charge de la commune de la renverser : « *il faut que la résistance soit constante & que la commune établisse que bien réellement il n'a pas été en son pouvoir de dissiper le rassemblement* ». Avant que sa remarque, peut-être trop insistante, soit raturée par son supérieur, le fonctionnaire à l'origine de la première version de la lettre du ministre avait justifié cela : « *car une allégation souvent fausse ne fait pas preuve au yeux d'un tribunal* ». Le ministre laisse néanmoins cette affirmation : « *une dénégation du reste est nulle aux yeux de la loi.* »¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Les fonctionnaires publics peuvent eux-aussi se heurter à des problèmes juridiques concernant les conditions d'application de la loi sur la police intérieure des communes. Une des toutes premières applications de la loi présente dans les archives, le 10 Nivôse an IV (31 Décembre 1795), fait ainsi état d'une question de l'agent municipal de la commune d'Ancretteville-sur-Mer consulte le Ministre de la police générale sur la loi de la police intérieure des communes. Celui-ci s'interroge sur le sens du terme propriété et se demande si les grains sont une propriété protégée par la loi du 10 vendémiaire an IV (AN, F^{3(II)} Seine-Inférieure, Dossier 105).

¹⁴⁶ AN, BB¹⁸ 251, Dossier 7362

¹⁴⁷ AN, BB¹⁸ 251, Dossier 7362

¹⁴⁸ AN, BB¹⁸ 251, Dossier 7362

Le régime de responsabilité civile est clairement défini, mais son usage reste répressif, comme le démontre l'application de la loi dans les départements de l'ouest de la France.

Section 2 : La répression des troubles à l'ouest

I. La loi au cœur du système répressif à l'ouest

L'application de la loi sous la supervision du ministère de la Justice s'intègre dans une logique plus globale de répression des troubles dans les campagnes de l'ouest principalement : la chouannerie au moment du vote de la loi puis toutes les révoltes qui peuvent toucher le territoire. Nous avons montré du point de vue législatif comment cette loi s'intégrait dans un ensemble de mesures prises contre les communautés et les personnes dissidentes : il faut ici insister sur la complémentarité des logiques individuelle et collective dans son application. En effet, cette responsabilité civile et pénale collective ne se substitue pas à la responsabilité individuelle. Le ministre de la Justice en l'an IV presse ainsi le commissaire près les tribunaux civil et criminel du département du Calvados d'avertir l'accusateur public pour chercher et faire punir les auteurs : « *il ne suffit point d'obtenir de la commune d' Ouilly les dommages-intérêts que vous avez demandés par votre réquisitoire il faut encore avertir l'accusateur public qu'il est à faire recherche et punir les auteurs.* »¹⁴⁹ De même, notons que la responsabilité individuelle peut s'exercer sans responsabilité collective, comme le suggère un rapport sur le brigandage sans mention de la loi du 10 vendémiaire an IV¹⁵⁰.

Plus largement, Bernard Gainot détaille la manière dont le « *dispositif offensif* » dont fait partie la loi du 10 vendémiaire an IV s'articule avec un dispositif défensif de mise sous tutelle militaire des populations civiles, sous la forme d'un « protectorat républicain » dans ces départements de l'ouest¹⁵¹. Au sein de ce « *dispositif offensif* », la loi du 10 vendémiaire an IV

¹⁴⁹ « J'observe citoyen comme je l'ai observé dans mes réponses qu'il ne suffit point d'obtenir de la commune d' Ouilly les dommages-intérêts que vous avez demandés par votre réquisitoire il faut encore avertir l'accusateur public qu'il est à faire recherche et punir les auteurs. Vous voudrez bien me rendre compte de ce qui aura été effectuer dans cette affaire. Salut » AN, BB¹⁸ 200, Dossier 3013, Le Ministre de la justice au commissaire près les tribunaux civil et criminel du département du Calvados.

¹⁵⁰ Ce rapport sur le brigandage sans mention de la loi du 10 vendémiaire an IV se concentre sur les moyens de répression individuelle. AN, BB¹⁸ 188, Dossier 6146

¹⁵¹ GAINOT Bernard, « La "guerre de police" contre les "brigands" », in *Les brigands : Criminalité et protestation politique (1750-1850)*, Presses universitaires de Rennes, 2013. p89

s'applique conjointement - sans que le texte de la loi l'exige par ailleurs - avec l'état de siège et l'établissement de colonnes mobiles¹⁵². Comme le ministère l'écrit aux commissaires, le but de la loi est d'assurer la sûreté publique dans les pays troublés par les brigands, « *les habitants de vos cantons égarés par le fanatisme reviendrons de leur erreur* »¹⁵³.

Le ministère prend donc part dans un système répressif à l'ouest dont il n'entend pas être le poids mort. Il instruit ses commissaires près des tribunaux pour faire appliquer la loi et contrôler que cette loi essentielle rétablit l'ordre républicain.

II. Des instructions fermes aux commissaires près les tribunaux

Le ministre rappelle que cette loi se destine au « *brigandage* » royaliste des campagnes, et non pas aux luttes politiques révolutionnaires de la Terreur¹⁵⁴.

Les commissaires près les tribunaux sont, dans ce cadre, les bras armés du ministère. Ceux-là informent le Ministère des moyens qu'ils mettent en œuvre pour faire appliquer la loi, comme le commissaire près les tribunaux du département des Côtes-du-Nord qui transmet une circulaire relativement à l'application de la loi du 10 vendémiaire, le ministère l'assurant qu'elle mérite ses « *éloges* »¹⁵⁵. Ils formulent aussi des questions sur l'application de cette loi. Ainsi, le commissaire près les tribunaux de département du Calvados consulte le ministère de la Justice sur la forme de procéder dans les communes où il a été commis des dévastations à main armée.

En particulier, les commissaires près les tribunaux dénoncent l'inaction des juges et des fonctionnaires municipaux, à l'instar du commissaire du pouvoir exécutif près les tribunaux civil et criminel du département des Côtes-du-Nord. Dans une circulaire transmise aux autorités judiciaires et administratives de son département, celui-ci anticipe la rigueur du pouvoir exécutif en reprochant aux destinataires - juges de paix, officiers et agents municipaux des cantons du département, leur coupable inaction dans la lutte contre les chouans¹⁵⁶. La réparation

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ AN, BB¹⁸ 251, Dossier 5252

¹⁵⁴ AN BB¹⁸ 252, Dossier 7953

¹⁵⁵ Le Ministre continue : "vous avez senti l'importance de vos fonctions et leur étendue" AN, BB¹⁸ 251, Dossier 5252

¹⁵⁶ « *plusieurs d'entre vous, par une criminelle insouciance pour l'application de cette loi, contribuent à alimenter les ressources des féroces ennemis de la république dont les brigandages et les forfaits portent la désolation dans nos campagnes* » AN, BB¹⁸ 251, Dossier 5252, Circulaire du commissaire du pouvoir exécutif près l'administration centrale du département des Côtes-du-Nord

est alors conçue avant tout comme une peine, une ponction sur les ressources des chouans ; elle met en place une responsabilité collective essentielle au retour de la paix publique : « *la loi met la sûreté de chacun d'eux [les habitants] sous la responsabilité de tous* »¹⁵⁷. Le commissaire promet un suivi tenace des fonctionnaires publics coupables de négligence dans l'application de la loi : « *Tous les moyens qu'elle met entre mes mains seront employés pour les poursuivre et les faire punir. Non seulement je les rendrai personnellement responsables des dommages (sic) et intérêts civils, mais je demanderai, contre eux, vengeance du sang que leur coupable inertie aura laissé répandre, tandis que l'usage de l'autorité qui leur est confiée aurait pu les conserver à la patrie.* »¹⁵⁸. Il précise qu'il a été contraint de recourir à la force armée pour obliger les agents municipaux à constater par procès-verbal les assassinats et les vols commis¹⁵⁹. Si les moyens réglementaires pour surveiller ces négligences ne sont pas précisés, la circulaire manifeste l'empressement du commissaire à devancer les vœux du directoire, empressement félicité par le ministre de la Justice.

Cette lettre souligne aussi l'impuissance du commissaire du Directoire exécutif près les tribunaux vis-à-vis à la procédure municipale de constatation du dommage, préalable aux poursuites: « *mais que cette responsabilité ne soit pas vaine, et si vous voulez vous garantir vous-même, mettez moi à lieu de la faire frapper (sic), chaque fois que les droits du citoyen seront violés dans sa personne ou dans ses propriétés.* » Peut-être cet empressement et le soin de le partager exprime-t-il ainsi l'inquiétude du commissaire du Directoire exécutif, maillon central de l'application de la loi, qui craint de se faire reprocher une application trop faible de la loi dans le département du tribunal civil près duquel il exerce ses fonctions¹⁶⁰.

¹⁵⁷ AN, BB¹⁸ 251, Dossier 5252, Circulaire du commissaire du pouvoir exécutif près l'administration centrale du département des Côtes-du-Nord

¹⁵⁸ AN, BB¹⁸ 251, Dossier 5252, Circulaire du commissaire du pouvoir exécutif près l'administration centrale du département des Côtes-du-Nord

¹⁵⁹ Notons que l'usage de la force armée pour contraindre les officiers municipaux en amont des poursuites n'est pas une modalité de l'usage de la force armée prescrit par la loi. La force armée est requise dans le cas où les vingt plus forts contribuables refuseraient de payer, et elle s'exerce à la demande de l'administration centrale du département. L'absence d'éléments contraignants pour la rédaction des procès-verbaux est justement un point important des projets de révision de la loi étudiés en première partie. Cette relative impuissance du commissaire près les tribunaux à requérir une loi dont le Ministère surveille scrupuleusement l'application et le rend responsable est peut-être une des causes de leur empressement à rendre des comptes sur le sujet, en se défendant de toutes les inerties locales qu'ils rencontreraient.

¹⁶⁰ AN, BB¹⁸ 251, Dossier 5252

À Caen le 10 fructidor an IV (27 Août 1796) le commissaire du pouvoir exécutif, près les tribunaux civils et criminel du département du Calvados dresse un portrait assez similaire au ministre de la Justice : « *mais je ne puis vous défendre que le tribunal civil de notre département n'en fait l'exécution qu'avec une extrême répugnance.* »¹⁶¹ Il rappelle au passage sa conception de la loi, qui repose sur une responsabilité des habitants de la commune garants des attentats commis contre les personnes et les propriétés : « *cette loi souverainement juste est fondée sur la garantie sociale* »¹⁶².

La dénonciation de l'inertie des fonctionnaires locaux par les commissaires près les tribunaux est le signe d'une relative impuissance : les commissaires restent dépendants de la rédaction du procès-verbal, essentiel dans la procédure judiciaire mais qui ne relève pas de leur compétence. Les commissaires doivent initier les poursuites dont le ministère surveille scrupuleusement l'application et les rend responsables, mais dont ils ne maîtrisent le déclenchement et la constitution de la preuve.

III. Les conséquences de la pacification

Le 21 thermidor an IV (8 août 1796), le ministre écrit au commissaire du pouvoir exécutif près les tribunaux civil et criminel des Côtes-du-Nord à Saint-Brieuc¹⁶³. Treize jours plus tôt, le commissaire demandait s'il pouvait requérir l'exécution de la loi du 10 vendémiaire an IV pour les communes dont les révoltes ont pris fin, et si les communes pouvaient engager une action contre les amnistiés rentrés en leur sein pour les condamnations et réparations de dommages¹⁶⁴, c'est-à-dire si elles pouvaient demander civilement les recours que leur offrait l'article 4 du titre IV de la loi¹⁶⁵. Le ministre répond par l'affirmative : « *il est de votre devoir de la faire*

¹⁶¹ AN, BB¹⁸ 200, Dossier 7857

¹⁶² « *La loi du 10 Vendémiaire doit produire d'heureux effets, en forçant les habitans des communes par leur propre intérêt à garantir les citoyens des attentats commis dans les personnes et les propriétés ; cette loi souverainement juste est fondée sur la garantie sociale* » AN, BB¹⁸ 200, Dossier 7857.

¹⁶³ AN BB¹⁸ 252, Dossier 7953, Le ministre au commissaire du pouvoir exécutif près les tribunaux civil et criminel des Côtes du Nord, 21 thermidor an IV (8 août 1796)

¹⁶⁴ Nous précisons la procédure et les actions ouvertes par l'exécution des condamnations dans le titre 1 de notre deuxième partie.

¹⁶⁵ AN BB¹⁸ 252, Dossier 7953, Le commissaire du pouvoir exécutif près les tribunaux civil et criminel des Côtes du Nord au Ministre, 8 thermidor an IV (26 juillet 1796)

exécuter »¹⁶⁶. Le caractère civil de la loi autorise les actions de la commune contre les amnistiés, amnistiés seulement du point de vue de leurs crimes contre la société. Ainsi, selon le ministre, les amnistiés le sont pour les délits qu'ils ont commis, mais pas pour les dommages qu'ils ont occasionnés. Ils sont amnistiés pour les crimes commis contre la Nation, et non pas les dommages causés aux particuliers, que le commissaire représente. La forme de responsabilité (civile) comme l'intérêt lésé (celui des particuliers) font que la loi et ses recours continuent d'être applicables¹⁶⁷.

Cette interprétation du ministre est néanmoins contredite par le général Hoche moins d'un mois après. Le 13 fructidor de l'an 4 (30 août 1796), le général commandant de division Jourdre écrit au ministre de la Justice pour transmettre la décision contraire du général Hoche. Autorisée par le Directoire, la décision porte que toutes les réquisitions faites avant la reddition des chouans sont considérées de la même manière que s'il s'agit des armées ennemies d'une puissance étrangère, et implique alors que les paysans ne sont pas recherchés : « *il est des circonstances où il faut fermer les yeux* » écrit Jourdre à Merlin de Douai. Si l'interprétation proprement civile de la loi n'est pas fondamentalement remise en cause par cette lettre, on comprend néanmoins que, sur le plan politique, son application serait perçue comme une trahison d'un traité dans lequel les républicains promettent aux paysans royalistes « l'oubli du passé »¹⁶⁸.

Le ministre envoie donc une lettre aux commissaires du pouvoir exécutif près les tribunaux civil et criminel d'une dizaine de départements pour les enjoindre à ne pas appliquer la loi du 10 vendémiaire an IV. Ils doivent veiller à ce que ne s'exerce dans leur arrondissement aucune action civile de celles qui sont détaillées dans la loi du 10 vendémiaire an IV : « *les prétentions de l'intérêt privé disparaissent devant les prétentions de l'intérêt général* »¹⁶⁹.

¹⁶⁶ AN BB¹⁸ 252, Dossier 7953, Le ministre au commissaire du pouvoir exécutif près les tribunaux civil et criminel des Côtes du Nord, 21 thermidor an IV (8 août 1796)

¹⁶⁷ AN BB¹⁸ 252, Dossier 7953, Le ministre au commissaire du pouvoir exécutif près les tribunaux civil et criminel des Côtes du Nord, 21 thermidor an IV (8 août 1796)

¹⁶⁸ "Je vous supplie de donner une interprétation à votre lettre du 21 thermidor de manière à ce que la confiance des agents du gouvernement qui, pour obtenir la reddition armée, ont promis l'oubli du passé, ne soit point altérée." AN BB¹⁸ 252, Dossier 7953, Le général Jourdre au Ministre de la justice, 13 fructidor an IV (30 août 1796)

¹⁶⁹ AN BB¹⁸ 252, Dossier 7953, Le Ministre de la justice aux commissaires du pouvoir exécutif près les tribunaux civil et criminel de Vendée, Deux-Sèvres, Loire-Inférieure, Maine-et-Loire, Morbihan, Finistère, Côtes du Nord, Isle et Vilaine, Mayenne, orere, Sarthe, Eure, Calvados, Manche, Eure-et-Loire, 13 fructidor an IV (30 août 1796). Le Ministre ne remet pas en cause sa première interprétation, mais l'oppose aux intérêts politiques supérieurs qui

Le commissaire près le tribunal civil des côtes-du-Nord accuse réception de la circulaire¹⁷⁰. Son collègue de Mayenne (Vedueur) remercie le ministre pour sa mesure, annonce l'appliquer avec soin et que les juges de paix le font aussi, et ajoute que la paix est revenue. Il profite de l'occasion pour dénoncer la négligence des commissaires près les tribunaux correctionnels¹⁷¹. Le ministre, probablement content de cette réponse qui justifie sa politique, transmet la lettre au *Rédacteur* pour la faire publier¹⁷². Sans s'attarder sur cette digression, notons que le Directoire ne semble pas avoir pris connaissance de la circulaire du ministre, à qui il reproche de vouloir appliquer la loi du 10 vendémiaire an IV¹⁷³.

La circulaire suscite dans les départements un certain nombre d'interrogations. Un premier ensemble de questions concerne le champ exclu de la pacification : quels faits et quelles communes peut-on malgré tout poursuivre ? Quelle date faut-il retenir pour empêcher les actions civiles en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV ? Faut-il retenir la fin de l'état de siège ou bien la circulaire du ministre ? Le ministre de la Justice enjoint le juge de paix du canton de Renuit à appliquer la loi après une question de ce juge : les faits uniquement antérieurs à la pacification sont visés. Il demande au commissaire du pouvoir exécutif près les tribunaux civil

se sont révélés : *"que chaque citoyen soit bien convaincu de cette vérité, que c'est par le sacrifice nécessaire d'une partie des droits qu'il croiroit avoir, qu'il peut dans des pays (sic) livrés si longtemps aux horreurs de la guerre civile, obtenir une garantie suffisante pour la jouissance paisible et heureuse de ce qu'on ne peut pas lui contester."*

¹⁷⁰ AN BB¹⁸ 252, Dossier 7953, Le commissaire du pouvoir exécutif près les tribunaux civil et criminel des Côtes-du-Nord au Ministre de la justice

¹⁷¹ AN BB¹⁸ 252, Dossier 7953, Le commissaire du pouvoir exécutif près les tribunaux civil et criminel des Côtes-du-Nord au Ministre de la justice

¹⁷² AN BB¹⁸ 252, Dossier 7953, Le Ministre de la justice au *Rédacteur*, 2^{ème} jour complémentaire an IV

¹⁷³ On peut la raconter ici. Le 6 vendémiaire an V, une lettre du Directoire arrive à contre temps en dénonçant la lettre du Ministre du 13 thermidor qui autorisait le commissaire près les tribunaux à Caen à poursuivre les communes malgré la pacification. Cette lettre a été corrigée par la circulaire du 16 fructidor précitée mais le Directoire semble l'ignorer. Le directoire exécutif enjoint le Ministre de la justice à rendre compte des mesures prises pour faire cesser la contradiction entre un ordre du général Hoche et une lettre du Ministre écrite le 21 thermidor au commissaire près les tribunaux du département des côtes du Nord. Il s'appuie sur une lettre du 15 fructidor écrite par le général Labarolière au Ministre. Le Ministre se défend dans une réponse le 7 vendémiaire an V. Merlin de Douai répond lui-même aux directeurs. Le soin de se justifier du ministre est significatif. On peut y lire que cette circulaire a été fait « *de votre ordre exprès* » et « *sous votre autorisation* ». Le fait que cette circulaire, insérée dans *Le Rédacteur*, ait donné lieu à un ordre du jour au Conseil des Cinq cents a confirmé ces mesures selon le Ministre (AN BB¹⁸ 252, Dossier 7953).

et criminel des Côtes-du-Nord d'appliquer la loi¹⁷⁴. Un commissaire du Directoire exécutif demande si la pacification concerne les communes dans le département qui n'ont pas pris part à la « chouannerie »¹⁷⁵. Cette proposition montre les contradictions d'une loi qui repose sur la complicité passive de la commune tout en étant présentée comme une loi civile n'impliquant pas la faute de la commune et visant en premier lieu la réparation.

Un second ensemble d'interrogations concernent l'effet de la pacification sur le cours des affaires judiciaires et administratives, à savoir les jugements en cours et l'exécution des jugements déjà rendus.

Il s'agit d'abord des jugements en cours : la circulaire interrompt-elle le cours légal de la justice alors que la loi n'est pas abrogée ? Le commissaire du Directoire exécutif près le canton de Martragny, Coquille-Deslonchamps, écrit au ministre de la Justice pour lui faire part de la difficulté qu'il y a à interrompre le cours légal des actions civiles déjà engagées (et en premier lieu, la sienne). Bien que les considérations juridiques et administratives du commissaire sur l'indépendance des pouvoirs camouflent le fait qu'il s'agisse de ses actions en réparation engagées contre les communes, celui-ci développe quelques arguments intéressants. Le Ministre, restreint par la séparation des pouvoirs, ne peut se prononcer sur une affaire en cours¹⁷⁶. Dans une lettre tout en préteritions, il rappelle l'importance de la circulaire du 16 fructidor et le fait que sa dénonciation au Conseil des Cinq-Cents a été écartée de l'ordre du jour : « je n'entends rien préjuger par cette observation, je ne fais que rappeler un fait »¹⁷⁷.

Pour les affaires déjà jugées, l'exécution est tout autant problématique, comme l'expose de manière casuistique le commissaire près les tribunaux de la Sarthe : les condamnations des jugements exécutées, celles en train d'être exécutées et celles qui ne sont pas encore exécutées¹⁷⁸. Le ministre transmet ces questions au ministre de la Police générale : l'exécution relevant des administrations départementales, elle est du ressort de ce ministère. Le ministre de la Police Cochon répond le 29 frimaire an V qu'il s'agit de l'application d'une circulaire du ministre de la Justice ; par conséquent la question n'entre pas dans son champ de compétence.

¹⁷⁴ AN BB¹⁸ 252, Dossier 7953

¹⁷⁵ AN BB¹⁸ 252, Dossier 7953

¹⁷⁶ "Puisque vous êtes en instance même sur cette question, je ne puis me permettre d'énoncer mon opinion, c'est au tribunal civil saisi de la connaissance de votre affaire à la décider suivant ses lumières et sa conscience" (AN BB¹⁸ 252, Dossier 7953)

¹⁷⁷ AN BB¹⁸ 252, Dossier 7953, Le Ministre au commissaire du directoire exécutif près le canton de Martragny

¹⁷⁸ AN BB¹⁸ 252, Dossier 7953, Questions du commissaire près le tribunal civil et criminel de la Sarthe

Il ajoute que des inconvénients pour l'ordre public sont à craindre si on exécute les jugements et demande au ministre de lui donner sa décision.

Des plaintes des justiciables s'élèvent par ailleurs assez vite. On a cité celle du commissaire Delongchamps qui défendait son propre cas (il envoie par ailleurs une plainte au Directoire exécutif le 1er complémentaire an III). Le citoyen Daigremont se plaint au ministre de la Justice le 20 vendémiaire. Le ministre reçoit aussi une lettre du juge de paix du canton de Plelan du département d'Ille-et-Vilaine.

L'application de la loi par le ministère de Merlin de Douai montre l'application d'un régime de responsabilité civile claire du fait personnel des habitants dans des départements en guerre, et pose la question de la « normalité » de cette loi lorsque la pacification écarte son application à l'ouest du pays.

Chapitre 2 : Le ministère Lambrechts face aux troubles dans le Midi et en Belgique

Les études sur Lambrechts ne sont pas nombreuses¹⁷⁹, ce professeur de l'Université de Louvain devenu ministre de la Justice a laissé peu de traces, et il est difficile de dresser l'opinion de cet homme sur les lettres d'un ministère certes encore peu nombreux mais dont il ne contrôle évidemment pas toutes les lettres. Ses annotations sur une loi appliquée sans ménagement dans sa région natale marquent néanmoins l'intérêt du juriste pour ce régime répressif qu'il applique sans l'aimer. Le Midi fait face à une situation de quasi-guerre civile jusque dans le Massif Central¹⁸⁰. La Contre-révolution est sévèrement réprimée par des commissaires près les tribunaux zélés. La Belgique n'est pas une préoccupation entièrement nouvelle, en effet, l'arrêté du 8 nivôse an VI (28 décembre 1797) concernant des mesures pour réprimer les désordres occasionnés par la contrebande est pris après que le Directoire exécutif a été informé de désordres dans les départements frontières et notamment celui de l'Escaut¹⁸¹.

¹⁷⁹ LELEUX Fernand, *Un démocrate inconditionnel. Charles Lambrechts (1753-1823)*, 1989.

¹⁸⁰ SOTTOCASA Valérie, *Les brigands et la Révolution violences politiques et criminalité dans le midi (1789-1802)*, Champ Vallon, 2016 SOTTOCASA Valérie (dir.), « Les "brigands" des Montagnes du Languedoc pendant la Révolution française », in *Les brigands criminalité et protestation politique (1750-1850) actes du colloque de Toulouse, mai 2007*, Presses universitaires de Rennes, 2013.

¹⁸¹ MAGNIER-GRANDPREZ Jean-Charles, *Code des douanes de la République française*, 1802.

Section 1 : La répression des troubles dans le Midi

I. Les échanges avec les commissaires

Les commissaires font état de leur démarche et posent des questions juridiques sur l'application d'une loi visiblement peu comprise. Le 9 brumaire (31 octobre), le commissaire du Directoire exécutif près les tribunaux civil et criminel du département des Bouches-du-Rhône transmet au ministre de la Justice les procès-verbaux qui constatent des excès dans le canton de Graveron et pose des questions de procédure¹⁸². Autre exemple, le 15 frimaire an VII (5 décembre 1798), le commissaire du Directoire exécutif près le tribunal civil et criminel du département du Calvados consulte le ministre sur l'application de la loi à propos de trois homicides commis par des brigands à Commes.¹⁸³

Le ministre de la Justice veille à ce que les commissaires appliquent la loi dans toute sa rigueur. Le ministère de la Justice, le 25 germinal an VII (14 avril 1999), écrit au commissaire du pouvoir exécutif près le tribunal civil et criminel du département de la Drôme à Valence pour le rappeler à l'ordre. En effet, le 26 ventôse (16 mars), le ministre de l'Intérieur avait averti son collègue à la Justice de la plainte commissaire du Directoire exécutif près l'administration centrale de la Drôme, à savoir que les juges des tribunaux civils et criminels, et particulièrement le juge de paix du canton de Mourigani, n'appliquaient pas les peines portées par la loi du 10 vendémiaire an IV aux communes assignées aux dommages et intérêts¹⁸⁴. Le ministère s'indigne qu'on puisse laisser des « délits impunis ». Le ton de la lettre écrite par les services du ministère est sévère : « *s'il en était ainsi, j'aurais lieu, citoyen, de m'étonner que vous eussiez gardé le silence et que vous fussiez resté dans l'inaction sur de tels abus* ». Le bureau criminel du ministère de la Justice, au nom du ministre, invite le commissaire à lui faire un rapport sur l'état des choses, à dénoncer à l'accusateur public les fonctionnaires inactifs et à se pourvoir en cassation contre les jugements des tribunaux civils portant refus d'appliquer la loi du 10 vendémiaire an IV.

Quoique moins présent, le ministre de l'Intérieur suit une doctrine similaire. Le 2 germinal an VII (22 mars 1999), la 1^{ère} division, 2^{ème} bureau du ministère de l'Intérieur accuse réception et approuve les mesures prises par l'administration centrale du département de l'Hérault, transmises le 15 ventôse (5 mars) par le citoyen Riy, commissaire du pouvoir exécutif

¹⁸² AN, BB¹⁸ 184, Dossier 3875

¹⁸³ AN, BB¹⁸ 185, Dossier 9769

¹⁸⁴ AN, BB¹⁸ 278, Dossier 7539

près cette autorité. Dans cette affaire, les vignes du commissaire du Directoire exécutif près l'administration centrale du canton de Servian ont été détruits, car celui-ci avait pris des mesures liés à la conscription et aurait donc fait l'objet d'une vengeance collective de la part de la population. L'hypothèse de la vengeance collective, alors que la lecture des faits laisse entrevoir d'autres pistes, pourrait être aussi un moyen d'appuyer la demande auprès du pouvoir exécutif soucieux d'assurer la conscription¹⁸⁵. La motivation des destructions, leur objet et l'identité de la victime renforcent probablement la vivacité du ministère, qui tranche cependant avec le caractère plus réparateur de l'ambition de l'administration centrale. Alors que l'administration centrale du département souhaitait avant tout réparer un républicain lésé, « victime de son dévouement »¹⁸⁶, le ministère de l'Intérieur s'inquiète des troubles qui ont lieu et des insubordinations possibles qui expliqueraient le retard dans l'exécution. Les fonctionnaires du ministre de l'Intérieur exigent à ce titre des mesures supplémentaires « *impitoyables* » : « *je vous invite à examiner scrupuleusement la conduite des agents et des adjoints municipaux des communes de votre arrondissement [...] [à] provoquer s'il ministère a lieu (barré : impitoyablement) la suspension de ceux qui négligeraient l'exécution des lois.* »¹⁸⁷.

II. Interprétations locales et administrations centrales

Les administrations centrales s'alignent sur la doctrine des ministères. Pour elles, la loi a une fonction essentiellement préventive et punitive. Comme le note l'administration centrale de l'Ardèche, il s'agit d'une « peine » pour engager les habitants à la surveillance : « *elle a eu pour but de forcer les habitants des communes à la plus grande surveillance par la considération de*

¹⁸⁵ Lorsqu'il est fait état de la destruction d'une partie de ses vignes, le commissaire près l'administration centrale précise qu'elles avaient été acquises à la République. Ainsi la destruction de ces vignes n'est-elle peut-être pas neutre, quand on songe aux scandales qui accompagnèrent ces ventes. Si l'historiographie récente a souligné le rôle des déserteurs et des conscrits réfractaires dans le brigandage sous la Révolution, et que ce rôle était connu des autorités, rien n'exclut que le commissaire du canton ait souhaité rattacher ses réclamations à un problème public audible pour le commissaire près les tribunaux et le pouvoir exécutif, plutôt qu'à une vengeance locale liée à des ventes douteuses. De toute manière, le décret du 10 vendémiaire an IV n'exigeant pas de connaître les auteurs, le commissaire près l'administration cantonale a tout intérêt à lier les dommages à la conscription. AN, F^{3(II)}HERAULT 2, Dossier Abeilhan

¹⁸⁶ « *Il importe d'en poursuivre la réparation par tous les moyens prescrits par les lois [...] le citoyen Bluy ne doit pas être la victime de son dévouement à la chose publique* » AN, F^{3(II)}HERAULT 2, Dossier Abeilhan

¹⁸⁷ AN, F^{3(II)}HERAULT 2, Dossier Abeilhan, Le ministre de l'Intérieur au commissaire du pouvoir exécutif près l'administration centrale du département

la peine particulière à laquelle elle les soumet »¹⁸⁸. L'administration centrale de l'Eure insiste elle aussi sur le double objectif de dissuasion et de répression : il s'agit de prévenir les assassinats futurs et de punir les communes de leur négligence ou de leur refus complice d'agir¹⁸⁹.

L'élément d'illicéité de la faute civile apparaît comme l'abstention d'une obligation légale. Elle vise les communes qui « refusent ou négligent d'employer les moyens de surveillance et d'opposition que la loi met dans leurs mains pour prévenir les attentats du crime »¹⁹⁰.

Les administrations centrales se situent aussi dans la lignée des ministères par le flou sur l'auteur de la faute civile, habitants ou commune. On peut citer l'administration centrale du département de l'Ardèche : « ils [les habitants] sont responsables de tous les délits commis par des attroupements sur toute l'étendue du territoire de leur commune. »¹⁹¹. L'administration centrale de l'Eure au contraire entend « punir la coupable insouciance des communes »¹⁹².

La loi est absolument nécessaire et il faut l'appliquer : « Sans doute cette mesure est la plus propre à arrêter la course du brigandage qui continue de désoler ce département »¹⁹³. De manière générale, les administrations départementales des départements du Midi semblent reprocher une application trop faible de la loi, qui se heurte à une procédure trop contraignante, en premier lieu le caractère suspensif de l'appel, sur lequel nous reviendrons : « La loi du 10 vendémiaire an IV [...] éprouve dans ce département, des entraves que nous reprocherions de laisser ignorer plus longtemps à votre sollicitude républicaine »¹⁹⁴.

¹⁸⁸ AN, BB¹⁸ 125, Dossier 7444

¹⁸⁹ « La loi du 10 vendémiaire an IV, cette loi dictée par la sagesse pour arrêter le cours des brigandages et des assassinats dans l'intérieur de la République, et pour punir la coupable insouciance des communes qui, foulant aux pieds leur propre intérêt, refusent ou négligent d'employer les moyens de surveillance et d'opposition que la loi met dans leurs mains pour prévenir les attentats du crime, éprouve dans ce département, des entraves que nous reprocherions de laisser ignorer plus longtemps à votre sollicitude républicaine », BB¹⁸ 299, Dossier D³ 8165.

¹⁹⁰ AN, BB¹⁸ 299, Dossier D³ 8165

¹⁹¹ AN, BB¹⁸ 125, Dossier 7444

¹⁹² AN, BB¹⁸ 299, Dossier D³ 8165

¹⁹³ AN, BB¹⁸ 125, Dossier 7444, Pétition de l'administration centrale du département de l'Eure, le 14 germinal an VII (3 avril 1799)

¹⁹⁴ AN, BB¹⁸ 299, Dossier D³ 8165

Le tribunal civil est l'objet de critiques, son inaction et ses acquittements étant vivement dénoncés. L'administration centrale du département de l'Ardèche écrit ainsi au ministre de la Police générale : « *Citoyen Ministre, Après bien des sollicitations, le tribunal civil vient enfin d'appliquer la loi du 10 vendémiaire an IV sur les communes de St Martin de Valamar et d'Arceur, canton du dit St Martin, et sur celle de St Etienne de Ludarès, par trois jugements des 25 Nivôse dernier et 4 Pluviôse courant dont nous joignons ici dix exemplaires.* »¹⁹⁵.

Le ministre de la Justice reçoit une dénonciation du tribunal civil du département de l'Ardèche. Il est reproché aux juges de ce tribunal d'appliquer une interprétation restrictive de la loi. Le commissaire lui reproche de concevoir une responsabilité qui ne pèserait que sur les délits commis sur le lieu des habitations, c'est à dire sur le lieu réel de la communauté d'habitants, et pas sur les limites administratives de la commune. Cela renvoie en fait à la conception de la faute de ces juges : pas de maîtrise sur ces territoires donc pas d'obligation légale. « *Cependant, le tribunal pense que les habitants ne sont responsables de ces délits d'autant qu'ils ont été commis sur le lieu même de leurs habitations et non dans les chemins, ou dans toute autre partie du territoire d'où il arrive qu'il ne prenne aucune précaution pour la sûreté des voyageurs virgule et ne feront aucune démarche pour s'assurer des brigands qui ont des retraites connues dans le sein même des communes.* »¹⁹⁶.

Les administrations centrales des départements ont enfin une interprétation très extensive des délits couverts par la loi du 10 vendémiaire. Il s'agit des délits et des assassinats, la condition de l'attroupement n'étant pas envisagée, et les restrictions envisagées *in concreto* par les tribunaux civils étant sévèrement critiquées et dénoncées.

III. Les échanges avec les autres ministères

Les échanges avec les ministères révèlent les avantages de cette loi de police pour maintenir l'ordre public, les autres ministères demandant au ministre de la Justice de l'appliquer dans les départements où l'ordre est menacé par le brigandage. Ces échanges laissent aussi paraître que beaucoup voient dans cette loi une solution miracle ; le ministre ne cesse de rappeler que sa seule application ne peut résoudre la délinquance qui excède les limites de la commune.

L'Ardèche est le théâtre de brigandages importants. L'administration de l'Ardèche transmet au ministre de la Police une dénonciation du tribunal civil du département (26 pluviôse

¹⁹⁵ AN, BB¹⁸ 125, Dossier 7444, l'administration centrale de l'Ardèche au ministre de la Police générale, 26 pluviôse an VII (14 février 1799)

¹⁹⁶ AN, BB¹⁸ 125, Dossier 7444

an VII (14 février 1799)), transmise au ministre de la Justice (19 Ventôse), qui s'adresse au commissaire près les tribunaux civil et criminel pour régler le problème (2 germinal an VII (22 mars 1799))¹⁹⁷.

Le ministre de la Guerre invite le ministre de la justice à faire appliquer la loi de la police intérieure des communes pour réprimer le passage de bandes par des villages de petite montagne : « *il passe journellement dans les montagnes de Puy-le-froid, Taule, et du Messigue, département de l'Ardèche, des bandes de 10 à 12 personnes armées et marquées pour se rendre dans celui de la Haute-Loire* »¹⁹⁸. Celles-ci se sont rendues coupables d'un vol avec violence sur les percepteurs des impôts. Le ministre enjoint donc au commissaire du directoire exécutif près les tribunaux civil et criminel du département de l'Ardèche de poursuivre les coupables, s'il est possible de les reconnaître, ainsi que les communes dans lesquelles les délits ont été commis. Il répond néanmoins au ministre de la Guerre que cette loi ne sera pas suffisante pour rétablir l'ordre : « *Je vais donner des ordres pour faire appliquer à ces communes les dispositions de la loi du 10 vendémiaire an IV et j'aurai alors fait tout ce que mes fonctions me permettent.* » écrit-il. En effet, seule la force armée peut être efficace : il engage son collègue à envoyer des troupes à Puy, Ysungeaux et Tournon¹⁹⁹. Selon lui, il ne s'agit que d'une étape dans le trajet des bandes pour la Haute-Loire, et le problème doit être appréhendé de manière globale.

Les collègues du ministre de la Justice transmettent un certain nombre de plaintes contre l'inapplication de la loi par les tribunaux du Midi. Ces plaintes sont vérifiées par le ministre de la Justice auprès de son commissaire près les tribunaux, et au besoin suivies d'instructions. On peut citer le 27 nivôse an VII (16 janvier 1799) une lettre du ministre de la Justice au commissaire du Directoire exécutif près les tribunaux civil et criminel des Bouches-du-Rhône, suite à une lettre du ministre de la Police générale qui transmettait les observations de l'administration du même département²⁰⁰. La réponse satisfaisante du commissaire incite le

¹⁹⁷ AN, BB¹⁸ 125, Dossier 7444

¹⁹⁸ AN, BB¹⁸ 125, Dossier 7444, le ministre de la Guerre au ministre de la Justice

¹⁹⁹ « *Il est toujours dangereux pour la société que des criminels échappent au glaive des lois ; mais le nombre des crimes dont ce sont couverts la plupart des détenus dont il s'agit, l'atrocité de ces crimes, la haine prononcée contre la république de ceux qui les ont commis doivent faire tout craindre s'ils parviennent à se soustraire à l'action de la justice. Je vous engage donc à nouveau, M cher C, à envoyer des troupes au Puy, à Ysungeaux et à Tournon.* » AN, BB¹⁸ 125, Dossier 7444, Le ministre de la Justice au ministre de la Guerre

²⁰⁰ « *Cependant je viens de recevoir la plainte de la part du Ministre de la police générale sur l'inexécution de cette loi dans votre département et rien assûre que le tribunal au près duquel vous exercez vos fonctions semble mettre de la mauvaise volonté à cet égard ? Je vous invite donc, chez citoyen, à me rendre compte de vos diligences*

ministre de la Justice à demander des précisions au ministre de la Police générale : « *J'ajoute que les administrations en adressant des plaintes contre les tribunaux devraient préciser les faits qui les motivent afin que je puisse prendre des renseignements certains et des mesures convenables.* »²⁰¹. Le ministère de l'Intérieur reçoit une lettre du commissaire du Directoire exécutif près de l'administration centrale de la Drôme se plaignant que les juges des tribunaux civil et criminel et la transmet au ministre de la Justice en exposant ses propres vues. Celui-ci dénonce : « *l'obstination des tribunaux civils et militaires du département à ne point prononcer contre les communes assignées en dommages et intérêts conformément à la loi du 10 vendémiaire an IV* »²⁰².

Si l'application de la loi dans le Midi est rigoureuse, celle de Belgique, organisée selon une procédure exceptionnelle par un arrêté du Directoire, l'est encore plus.

Section 2 : La « révolte des paysans » dans les départements de Belgique

I. La mise en place d'un dispositif exceptionnel dans les départements réunis

En brumaire an VII (octobre 1798), des troubles éclatent en Belgique. L'origine de ces troubles est, selon Lambrechts, à trouver dans la rudesse de l'État : « *il éclata des troubles dans un département, trouble dont j'ai toujours attribué une des causes principales aux vexations, à l'immoralité de certaines fonctionnaires.* »²⁰³.

Le 25 nivôse (15 janvier), le ministre de la Guerre écrit au Directoire exécutif pour réprimer les « rassemblements de brigands », à savoir les conscrits réfractaires²⁰⁴. Il s'agit alors d'appliquer en même temps la loi des otages et celle du 10 vendémiaire an IV. Cela résonne avec les séances du 23 messidor (12 juillet) au Conseil des anciens : la loi des otages et la loi du 10 vendémiaire an IV sont incluses dans un même système répressif tendant à assurer la paix publique.

et du résultat qu'elles ont eu. » AN, BB¹⁸ 184, Dossier 3875, Le ministre de la Justice au commissaire près les tribunaux civil et criminel des Bouches du Rhône.

²⁰¹ AN, BB¹⁸ 184, Dossier 3875, Le ministre de la Justice au ministre de la Police générale, 27 Nivôse an VII (16 Janvier 1799)

²⁰² AN, BB¹⁸ 278, Dossier 7539, le ministre de l'Intérieur au Ministre de la justice

²⁰³ AN, BB¹⁸ 295, Lambrechts au ministre de l'Intérieur, 7 frimaire an VIII (28 Novembre 1799)

²⁰⁴ an, AF^{III} 152^B, Dossier 715

Lambrechts aurait alors proposé au corps législatif une solution politiquement moins sévère plus adaptée aux « *circonstances extraordinaires* ». En effet, il aurait souhaité une répartition du paiement des réparations sur tout le département²⁰⁵. Selon lui, la loi du 10 vendémiaire an IV n'est pas adaptée aux circonstances extraordinaires, et ces rassemblements ne sont pas ceux dont parle la loi²⁰⁶. Cette solution n'est pas celle retenue par le Directoire et Lambrechts doit suivre les instructions²⁰⁷.

Un arrêté est pris le 14 brumaire de l'an VII (4 novembre 1798). Pour rédiger les procès-verbaux, des commissaires spéciaux sont nommés, afin d'éviter, selon le ministre, les conflits d'intérêt avec les agents municipaux. Pour appliquer la loi dans ces départements, le ministre de la Justice rédige un arrêté pour désigner les tribunaux du Nord et de Moselle pour juger les communes des départements réunis poursuivis en vertu de la loi sur la police intérieure des communes. La compétence de ces tribunaux est confirmée par une décision du Tribunal de cassation²⁰⁸.

Comme en témoignent les lettres des administrateurs locaux, les communes sont jugées sans être citées ou appelées, et les voies de recours leur sont souvent refusées²⁰⁹.

Bien que Lambrechts soit très critique vis-à-vis de cette application massive de la loi du 10 vendémiaire an IV, il s'y plie avec soin et défend la politique du pouvoir exécutif. À raison, il remarque que des communes mises en état de siège, puisque les habitants sont désarmés, ne devraient pas pouvoir être condamnées pour n'avoir pas su prévenir des délits commis par des rassemblements, étant donné que le fondement de cette responsabilité des habitants de la commune repose sur leur capacité à veiller à l'ordre.

²⁰⁵ « *Je fus donc d'avis de faire dans ces circonstances extraordinaires on message au corps législatif, et de l'inviter à prendre des mesures pour soulager les personnes pillées, au moyen par exemple d'une répartition sur tout le département.* » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962

²⁰⁶ « *Car les communes ou l'armée de brigands avaient passé était-elle plus coupable que celles où elle n'avait pas passé ? N'étaient-elles pas au contraire plus à plaindre ? Et est-ce bien de semblables rassemblements dont a voulu parler la loi du 10 vendémiaire an IV.* » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Lambrechts au Ministre de l'Intérieur, 7 frimaire an VIII (28 Novembre 1799)

²⁰⁷ « *Le D.r. ne goûta pas à mon avis. il voulut simplement l'application de la loi, et un règlement des juges pour désigner d'autres tribunaux que ceux des départements réunis, afin de juger ces sortes d'affaires . je rédigeai (sic) un arrêté en conséquence.* » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Lambrechts au ministre de l'Intérieur, 7 frimaire an VIII (28 novembre 1799)

²⁰⁸ Nous n'avons pas retrouvé cette décision. Une copie manuscrite d'une décision similaire qui étend la compétence du tribunal de la Meuse se trouve au sein du dossier 4962 à la cote AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962.

²⁰⁹ AN, BB¹⁸ 295 un nombre conséquent de plaintes des administrations départementales et communales

II. L'opportunité de changer de cap : la pétition des représentants des départements réunis

Le 28 messidor an VII (16 juillet 1799), sept représentants des départements réunis²¹⁰ écrivent au ministre de la Justice pour dénoncer les injustices auxquelles donne lieu l'application de la loi du 10 vendémiaire an IV dans leurs départements.

La procédure administrative exceptionnelle mise en place par l'arrêté du 14 brumaire (5 novembre) est la première visée : l'établissement du procès-verbal en amont de la procédure judiciaire par des commissaires spéciaux comme l'exécution des jugements en aval par ces mêmes commissaires, enfreignent les dispositions de la loi. Le premier est arbitraire, la seconde usurpe la compétence des administrations centrales du département. Les représentants font état de fraudes dans l'estimation des pertes : « *Il en est qui ont formé des états de perte de 20, 30 à 40 mille francs tandis que tout leur vaïttes(sic) consistait en quelques hardes de première nécessité.* »²¹¹. L'exécution par les commissaires spéciaux enfreint une compétence légalement établie, et elle se fait d'autant plus violemment que les dispositions de la loi concernant l'envoi de la force militaire pour la faire respecter semblent être renforcées par l'arrêté du Directoire²¹².

Du point de vue de la procédure judiciaire ensuite, les représentants dénoncent des dommages-intérêts disproportionnés par rapport aux capacités financières des communes et de leurs habitants. Les plaignants eux-mêmes sont souvent ceux qui ont le plus à se reprocher : leurs pertes découlent de leur fuite, si bien que ceux-là même qui ont le moins participé au maintien de l'ordre sont ceux qui sont dédommagés.

²¹⁰ A.D. Deroon, D'outrepoint, Wautelée, Foubert, Dimartinelli, Dignosse, Brime

²¹¹ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Pétition des représentants des départements réunis au ministre de la Justice, 28 Messidor an VII (16 Juillet 1799).

²¹² « *L'exécution subite des jugements subversifs contre plusieurs malheureuses communes de la Belgique ministère répand une consternation générale, la force militaire ministère est envoyée sans ménagement, et on place jusqu'à 15 à 20 hommes chez un particulier. Vous sentez citoyen ministre combien ces moyens de rigueur sont dangereux dans les circonstances actuelles, le trésor public a besoin d'être pourvu pour le défendre de la patrie, et l'on fait tout pour empêcher que le peuple ne puisse ministère subvenir.* » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Pétition des représentants des départements réunis au ministre de la Justice, 28 Messidor an VII (16 juillet 1799). L'argument du Trésor Public est inexact, car la force armée est censée être remboursée par les citoyens de la commune. Étant donné l'état financier de ces communes, il est fort probable qu'elles n'en soient pas capables.

La voie de l'appel n'étant pas efficace pour ces communes, cet appel n'étant pas suspensif, elles demandent aux représentants des départements réunis de défendre leur cause auprès du pouvoir exécutif, qui transmet la pétition au ministre de la Justice²¹³.

À la suite de ce message, le ministre Charles Lambrechts envoie une lettre aux commissaires près les tribunaux des neuf départements concernés pour leur indiquer que l'appel est suspensif. De plus, le 2 thermidor an VII (20 juillet 1799), le ministre demande des comptes au commissaire près les tribunaux civil et criminel du Nord, dont le tribunal auprès duquel il exerce ses fonctions est accusé d'arbitraire. Il l'alerte notamment sur les fraudes dont le général Lapalière se serait rendu coupable²¹⁴.

Chapitre 3 : Le ministère Cambacérés partisan d'une réforme

En frimaire an VIII (novembre 1799), le ministre de la Justice Cambacérés envoie un rapport aux trois consuls (Bonaparte, Roger-Ducos, Sieyès). Le rapport fait suite à une lettre sur l'appel aux directeurs, qui soulignait déjà les excès de cette loi. Si dans ses *Mémoires*, le ministre de la Justice ne fait pas mention de cette lettre, celle-ci fait écho à son attitude générale vis-à-vis des lois du Directoire contre le brigandage : une application exacte - et donc sévère - des lois existantes tout en ayant une opinion critique de celles-ci²¹⁵. Ainsi, tout en appliquant les lois et

²¹³ « Dans cet état des choses les communes condamnées sans être entendues ni appelées ne trouvent aucun moyen de négocier vers l'autorité suprême pour faire cesser cette espèce de brigandage. La voix d'appel leur a paru douteuse et insuffisante, parce que les administrations ne se voient pas en droit de suspendre les exécutions dont l'effet désastreux est irréparable. Elle sollicite à cet égard des instructions du gouvernement, et nous vous prions citoyens ministre de vouloir bien aller leur transmettre conformément au principe constitutionnel et au sens de la loi du 10 vendémiaire. » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Pétition des représentants des départements réunis au ministre de la Justice, 28 Messidor an VII (16 juillet 1799).

²¹⁴ "la commune de Grimbergen qui se trouve obligé de payer une amende de 34000 francs au général Lapalière sous prétexte du vol de son argenterie et de la vaisselle plate qu'il dit avoir eu à la campagne. » L'affaire n'a pas de suite et son successeur Cambacérés se range du côté du général, en appuyant l'exécution de ses jugements. Lambrechts une fois président de la Dyle et donc chargé de l'exécution des jugements rendus en faveur de Lapalière, opposera de vives résistances. AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le ministre de la Justice au commissaire du pouvoir exécutif près les tribunaux civil et criminel du nord à Douai

²¹⁵ « Cependant le mal allait toujours en croissant. Le Conseil des Cinq Cents venait d'adopter la loi des otages, celle de l'Emprunt Forcé, et nous menaçait d'un décret qui devait déclarer que la patrie était en danger. Une semblable résolution avait eu sous l'Assemblée des suites funestes. Celles qu'elle aurait pu avoir n'auraient pas été moins dangereuses. il était donc d'une haute importance d'empêcher que le décret ne fut rendu. On ministère

en instruisant les fonctionnaires locaux, il tente d'initier des réformes législatives. Sa correspondance avec son prédécesseur²¹⁶, comme celle avec le pouvoir exécutif²¹⁷, illustre cette volonté de réforme qui ne néglige pas une application zélée des lois existantes²¹⁸.

Section 1 : Le Ministre Cambacérès garant d'une application stricte de la loi

L'application de la loi par les services du ministre pourrait être le signe d'un légalisme scrupuleux. Ce légalisme se manifeste dans la volonté des services du ministère et du ministre lui-même de faire appliquer une procédure expéditive qu'il critique pourtant. Autre hypothèse : Cambacérès défend dans chaque cas l'interprétation la plus rigoureuse de la loi car c'est cette politique qui, même si elle s'oppose aux autorités locales parfois, suscite le moins d'oppositions contre le ministre lui-même (on songe aux plaintes contre Charles Lambrechts). Il renvoie alors aux directeurs puis aux consuls provisoires le soin de porter une réforme au Conseil des Cinq-Cents.

Le ministère veille à une application précise de la loi. C'est le cas concernant la condition de l'attroupement. Le 25 fructidor an VII (11 septembre 1799), le ministre de la Justice corrige le commissaire du pouvoir exécutif près les tribunaux civil et criminel du département de l'Ardèche, qui, sous le prétexte que les délits avaient été commis par trois individus au plus, ne pensait pas poursuivre les communes où les délits avaient eu lieu. Si la loi ne précise pas le nombre d'individus qui forment un rassemblement ou un attroupement, le ministre trouve une définition de l'attroupement dans l'article 4 de la loi du 29 nivôse an VI (18 janvier 1798), qui mentionne que lorsque les délits mentionnés par la loi auront été commis par « *un rassemblement de plus de deux personnes* », leurs auteurs seront jugés par un conseil de guerre.

parvint et ce ne fut pas sans peine. » CAMBACÉRÈS Jean-Jacques Régis de et TULARD Jean Préfacier, *Mémoires inédits*, Perrin, 1999. (page 420)

²¹⁶ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962

²¹⁷ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962

²¹⁸ Il dédie un passage à la répression du brigandage dans ses mémoires. "En recevant le portefeuille, je fis au Directoire la déclaration suivante : « c'est par obéissance que je me rends au poste que vous m'assignez. J'y resterai tant que votre confiance confirmera ce que j'aurai fait pour le maintien de l'ordre et pour la répression de ceux qui chercheraient à le troubler. » Cette disposition positivement parut tacitement approuvée. », le 2 thermidor an VII (20 Juillet 1799). D'ailleurs la répression ne porte pas que sur les royalistes, mais aussi contre les jacobins. Concernant les sociétés politiques « il fallait agir franchement et avec rigueur » contre les jacobins. CAMBACÉRÈS Jean-Jacques Régis de et TULARD Jean Préfacier, *op. cit.*

Refusant le vide juridique, le ministre trouve un fondement législatif à l'application de la loi dont nous verrons qu'il critique l'arbitraire, en s'adressant au pouvoir exécutif²¹⁹.

Le ministre utilise le même raisonnement lorsqu'il s'agit d'admettre ou non l'appel suspensif. Nous détaillons ce sujet en deuxième partie, aussi rappelons-nous simplement ici que le ministre défend un appel non suspensif, bien qu'il souhaite une réforme au Conseil des Cinq-Cents pour corriger cette disposition qu'il trouve excessive. À l'appui de cet argument, l'analogie avec la loi du 27 messidor an VII (15 juillet 1799) - la loi dite des otages - qui n'admet pas l'appel. De surcroît, les dispositions de la loi du 10 vendémiaire an IV ne citent pas la suspension de l'exécution par l'appel, et ses délais strictes d'exécution ne la permettent pas²²⁰. Comme pour les conditions de la responsabilité, les services du ministère de Cambacérès refusent le vide juridique concernant l'appel et appliquent ce qui semble à Cambacérès être le plus proche de la loi.

Cambacérès, dans ses *Mémoires*, s'agace de leurs tentatives de se dédouaner en harcelant le ministère de questions²²¹. Le ministère échange ainsi avec les commissaires près les tribunaux en veillant à l'application de la loi. Par exemple, le 24 thermidor an VII (11 août 1799) les services du ministère répondent au commissaire du pouvoir exécutif près les tribunaux civil et criminel de la Meuse inférieure, qui lui demandait si les actions devaient, comme dans d'autres départements de Belgique, être portés devant le tribunal du Nord. La Meuse inférieure n'étant pas été désignée par la décision du Tribunal de cassation établissant la compétence du tribunal civil du Nord pour juger d'après la loi du 10 vendémiaire, le ministre s'étonne que le commissaire ait besoin de le contacter : « *cette marche me paraît même si simple que je suis étonné que vous ayez eu besoin de me consulter, vous aurez l'attention de m'apprendre le résultat du jugement qui interviendra* ». Les mêmes services font preuve de sévérité dans leurs échanges avec l'administration centrale de la Dyle qui dénonce les fraudes auxquelles donnent lieu la loi, les difficultés à payer des communes condamnées, le caractère expéditif des jugements et le fait que les communes sont condamnées sans avoir été jugées ni citées²²².

²¹⁹ AN, BB¹⁸ 125, Dossier 4232, Le ministre de la Justice au commissaire du pouvoir exécutif après les tribunaux civil et criminel du département de l'Ardèche, 25 fructidor an VII (11 Septembre 1799).

²²⁰ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Lettre du Ministre Cambacérès à Charles Lambrechts, frimaire an VIII ; AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Rapport du Ministre Cambacérès aux directeurs

²²¹ CAMBACÉRÈS Jean-Jacques Régis de et TULARD Jean Préfacier, *op. cit.* (p422 et p423)

²²² Les échanges avec l'administration de la Dyle sont nombreux et dispersés dans le dossier 4962 qui couvre la quasi intégralité de la cote AN, BB¹⁸ 295. On peut citer ici, sous le ministère de Cambacérès exclusivement, les lettres de l'administration centrale de la Dyle au ministre de la Justice du 29 Vendémiaire an VIII (21 Octobre

Notamment, l'administration de la Dyle reproche aux juges ne pas tenir compte de l'état déplorable des communications et de la désorganisation des communes du département, dont on ne peut pas exiger matériellement qu'elles puissent elles-mêmes maintenir l'ordre. Elle dénonce enfin les limites du critère de l'appartenance des membres de la commune au rassemblement. Ce sont bon nombre d'arguments que Cambacérès reprendra dans sa lettre aux consuls, mais ses réponses se veulent sévères et il exige que les jugements prononcés soient exécutés par l'administration du département, au nom de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il répond de même aux ministres de l'Intérieur et de la Police générale quand ils transmettent ces plaintes²²³, et dénonce les oppositions de l'administration centrale de la Dyle aux directeurs début brumaire an VIII (octobre 1799)²²⁴. Le ton étant très cordial avec Charles Lambrechts devenu président de la Dyle²²⁵, on peut faire l'hypothèse que la reconnaissance de l'indépendance du pouvoir judiciaire et la volonté de faire exécuter les lois avec rigueur, même injustes ou imparfaites, animent le traitement des critiques de l'administration centrale du département de la Dyle.

Si l'application stricte de la loi est exigée par le ministre, celui-ci réfléchit en même temps à une réforme pour en corriger les excès.

1799), 3 brumaire an VIII (25 Octobre 1799), 4 brumaire an VIII (26 Octobre 1799), 27 frimaire an VIII (18 Décembre 1799). Citons aussi les échanges personnels sur le sujet entre Cambacérès et Lambrechts président de cette administration (7 frimaire an VIII (28 Novembre 1798), 11 frimaire an VIII (2 Décembre 1799)) et les réponses du Ministre de la justice (22 brumaire an VIII (13 Novembre 1799), 13 frimaire an VIII (4 Décembre 1799), 4 Nivôse an VIII (25 Décembre 1799)). Il faut enfin noter la correspondance qui précède ces échanges mais qui résultait de lettres antérieures de l'administration au prédécesseur de Cambacérès : échange avec le commissaire spécial (5 thermidor an VII (23 Juillet 1799)), échanges entre le commissaire près les tribunaux du département de la Dyle et le ministre (2, 15 et 17 thermidor an VII (20 Juillet, 2 Août et 4 Août 1799)). Il faut enfin remarquer les lettres adressées par la Dyle aux autres ministères et organes du pouvoir exécutif ensuite transmises au ministère de la Justice : le 14 thermidor an VII (1 Aout 1799) au directoire exécutif et avant cela aux ministres de la police générale et de l'intérieur.

²²³ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962

²²⁴ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Rapport du ministre de la Justice au directoire exécutif de brumaire an VIII (octobre 1799)

²²⁵ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Le ministre de la Justice à Charles Lambrecht président de l'administration de la Dyle, 13 frimaire an VIII (4 Décembre 1799).

Section 2 : Une volonté de réforme

Tout en instruisant les autorités locales de consignes strictes, Cambacérés s'adresse aux directeurs puis aux consuls pour dénoncer l'excessive rigueur de la loi sur la police intérieure des communes. Nous suivons dans cette section le plan du rapport du ministre Cambacérés aux trois consuls, pour rester au plus près de sa pensée²²⁶.

Cambacérés rappelle l'importance des principes de la loi à savoir la sûreté des personnes et le respect des propriétés. La responsabilité qui pèse sur ceux dont la « coupable inaction » a permis aux auteurs du méfait d'enfreindre l'ordre public en devient donc légitime²²⁷. Cette mesure qui sort de l'ordre commun manque cependant de limites selon le ministre²²⁸ : tant sur le « mode d'application de la responsabilité » que sur ses « effets », et il appelle à une révision de la loi au Conseil des Cinq-Cents.

« *Le mode d'application de la responsabilité* » constitue le premier objet de l'étude juridique que livre Cambacérés aux trois consuls provisoires.

Puisqu'il s'agit en vérité d'une loi pénale, les principes de légalité et de personnalité des peines sont atteints.

Il s'agit d'abord d'une disposition pénale collective. Les dispositions de la loi sont pénales car punitives : « *car il ne faut pas s'y méprendre, ici l'effet de la garantie est de faire supporter à tous les habitants de la commune, les dommages-intérêts soufferts par la partie*

²²⁶ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Rapport du ministre de la Justice Cambacérés aux trois consuls (Bonaparte, Roger-Ducos, Sieyès), 2 Frimaire an VIII (23 novembre 1799)

²²⁷ « *La sûreté des personnes, le respect des propriétés, seront toujours les bases essentielles de l'ordre social, et lorsque ces bases sont manifestement attaquées, le salut général exige qu'on rende responsables de ce désordre, non seulement les auteurs de l'attaque, mais aussi ceux qui pouvant la réprimer, ont, par leur coupable inaction, mis la chose publique en péril.* » AN, BB18 295, Dossier 4962, Rapport du ministre de la Justice Cambacérés aux trois consuls (Bonaparte, Roger-Ducos, Sieyès), 2 Frimaire an VIII (23 novembre 1799).

²²⁸ « *Toutefois l'application d'une mesure qui sort de l'ordre commun, doit être dirigé par la plus sage circonscription, sans quoi elle produit des inconvénients plus graves que ceux auxquels elle a pour but de remédier ; et l'on ne peut se dissimuler qu'à cet égard, la loi dont il est question, se laisse beaucoup à désirer.* » AN, BB18 295, Dossier 4962, Rapport du ministre de la Justice Cambacérés aux trois consuls (Bonaparte, Roger-Ducos, Sieyès), 2 Frimaire an VIII (23 novembre 1799).

lézée (sic), et ces dommages ne sont qu'une condamnation pécuniaire. »²²⁹. De ce fait, les dispositions énoncées par la loi portent atteinte au principe de personnalité des peines : « *sans aucun égard pour cette règle consacrée par la législation de tous les peuples policés, des individus peuvent être punis pour un délit qu'ils n'ont pas commis* »²³⁰. On peut songer au message du Directoire au Conseil des cinq ans auparavant : « *le titre V de la loi du 10 vendémiaire an IV a voit établi des peines solidaires contre les communes sur le territoire desquelles ces désordres auroient été commis* »²³¹

Cambacérés reproche ensuite à la responsabilité établie par la loi d'être « indéterminée ». Le ministre reproche d'abord au texte de la loi une absence de détermination des conditions matérielles du méfait et notamment de l'attroupement : le nombre d'individus n'est pas précisé²³². On a vu comment ses services proposaient un raisonnement par analogie pour combler le vide juridique²³³. Non seulement l'application de la loi renvoie à un risque d'arbitraire²³⁴, mais l'on pourrait dire que la loi porte une atteinte au principe de légalité, étant donné qu'il s'agit en réalité d'une loi pénale selon le ministre.

²²⁹ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Rapport du ministre de la Justice Cambacérés aux trois consuls (Bonaparte, Roger-Ducos, Sieyès), 2 Frimaire an VIII (23 novembre 1799).

²³⁰ " *Le titre premier déclare pour les citoyens habitant la même commune, civilement garant des attentats commis sur le territoire de cette commune ; ainsi, sans aucun égard pour cette règle consacrée par la législation de tous les peuples policés, des individus peuvent être punis pour un délit qu'ils n'ont pas commis*" AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Rapport du Ministre de la justice Cambacérés aux trois consuls (Bonaparte, Roger-Ducos, Sieyès), 2 Frimaire an VIII (23 Novembre 1799)

²³¹ DUCOS, GAULTIER DE BIAUZAT Jean-François et HUGUET Jean-Antoine, *Journal des débats et décrets 1789-1805*, Imprimerie du Journal des débats, 1797.

²³² " *C'est vrai que le disposition subséquente, et notamment l'article premier du titre 4, semble limiter cette garantie aux délits commis à force ouverte par des rassemblements ou attroupements ; mais cette limitation même ne sauve pas la disposition, du vice radical dont elle est atteinte et d'ailleurs si les législateurs n'ont en vue que cette dernière classe de délit, il serait à souhaiter que l'on détermine quel est le nombre d'individus qui constituera l'attroupement.* » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Rapport du ministre de la Justice Cambacérés aux trois consuls (Bonaparte, Roger-Ducos, Sieyès), 2 Frimaire an VIII

²³³ AN, BB¹⁸ 125, Dossier 4232, Le ministre de la Justice au commissaire du pouvoir exécutif après les tribunaux civil et criminel du département de l'Ardèche, 25 fructidor an VII (11 Septembre 1799).

²³⁴ " *En premier lieu, elle ne détermine point d'une manière assez précise les cas où l'action de responsabilité qu'elle ordonne, peut être exercée.* » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Rapport du ministre de la Justice Cambacérés aux trois consuls (Bonaparte, Roger-Ducos, Sieyès), 2 Frimaire an VIII (23 Novembre 1799).

La présomption irréfragable de culpabilité est le deuxième point problématique du mode d'application de la responsabilité, et se subdivise en trois questions : celle de la preuve et celle de l'autorité compétente.

Du point de vue de la preuve, la responsabilité de la commune constitue une présomption irréfragable. Si la commune est autorisée à prouver qu'elle a fait tout ce qui était en son pouvoir pour prévenir les délits dont la responsabilité lui est imputée, le ministre n'observe aucune prise en compte des circonstances dans la pratique : *« les législateurs ont sans doute pensé que l'on prendrait en considération pour apprécier ses efforts, les difficultés locales résultant de l'étendue du territoire, de nature des voies de communication et des obstacles naturels qui pourraient les retarder ou les intercepter. Néanmoins leur pensée n'étant point assez développée, il en est résulté de l'application de la loi, un arbitraire vraiment effrayant. »*. Notons que le 25 fructidor an VII (11 septembre 1799), le ministre de la Justice abordait justement la question du délit nocturne auprès du commissaire du pouvoir exécutif près les tribunaux civil et criminel du département de l'Ardèche²³⁵. Notons que les prédécesseurs de Cambacérès avaient pour leur part rejeté l'interprétation qui avait été faite par certains tribunaux d'exempter les communes des délits commis par des attroupements loin des habitations. La présomption se trouverait légalement irréfragable lorsqu'un habitant de la commune a participé aux troubles, ce qui est, selon le ministre, injuste²³⁶. Le portrait des conséquences dommageables de cette responsabilité peuvent faire penser à la lettre que Cambacérès avait reçu de son prédécesseur le 7 frimaire an VIII (28 novembre 1799) : *« En effet, comment appliquer cette loi à des communes, parce qu'elles avoient eu le malheur de voir arriver chez elle une armée de brigands. Pouvoit-elle se battre contre cette armée, des communes ou la garde nationale n'étoit pas organisée, des communes auxquelles on avait même à diverses reprises enlevé leurs armes ? »*²³⁷.

²³⁵ AN, BB¹⁸ 125, Dossier 4232, Le ministre de la Justice au commissaire du pouvoir exécutif après les tribunaux civil et criminel du département de l'Ardèche, 25 fructidor an VII (11 Septembre 1799).

²³⁶ *"au terme de l'article 5 du titre 4 cette exception ne peut être proposée que dans le cas où le rassemblement aurait été entièrement composé d'individus étrangers à la commune ; quel qu'ayant été les efforts pour le maintien de l'ordre, il suffit qu'un de ses habitants ait contribué à le troubler pour que tous les autres deviennent responsables de sa conduite. »* AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Rapport du ministre de la Justice Cambacérès aux trois consuls (Bonaparte, Roger-Ducos, Sieyès), 2 Frimaire an VIII (23 novembre 1799).

²³⁷ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Le président de l'administration de la Dyle Charles Lambrechts au ministre de la Justice, 7 frimaire an VIII (28 Novembre 1799).

D'une autre part, l'on n'a pas réglé quelle autorité serait juge du « mérite de l'exception », c'est-à-dire de déterminer quand la faute des habitants de la commune peut être observée ou non. Le ministre dresse une lecture fine de la loi qui précise en effet seulement à l'article 3 du titre V que le juge « fixera » les dommages-intérêts. D'ailleurs, les tribunaux ont pris le parti de statuer sur la faute de la commune, mais ils dépendent en cela du procès-verbal, qui constate le déroulement des faits, et auquel ils ne peuvent se soustraire. Si Cambacérés ne précise pas le fonds de sa pensée, il peut probablement donc s'agir d'une indécision entre le juge, l'autorité municipale au moment de la rédaction du procès-verbal, et le commissaire près les tribunaux au moment d'autoriser les poursuites.

Enfin, Cambacérés dénonce une responsabilité infondée : cette responsabilité au fondement erroné, en intégrant des dispositions étrangères superflues, manque de motifs d'excuse légitimes. Il propose dès lors une nouvelle responsabilité de l'administration communale garantie par celle des habitants.

Le fondement de la responsabilité est erroné : la responsabilité doit peser sur l'administration et non sur les citoyens : « *Doit-il appartenir à chaque citoyen de se rendre spontanément l'arbitre, le conducteur et l'agent, des mesures que le maintien de la tranquillité publique peut exiger ?* »²³⁸. Revenant à une interprétation plus civile que pénale de la loi, Cambacérés récuse l'obligation légale qui veut que chaque citoyen soit responsable de la sûreté de tous. En somme, il juge irréaliste le fondement révolutionnaire de la loi, celui du peuple en arme capable de se défendre par lui-même, et plaide pour une responsabilité administrative de l'autorité communale : « *Il paraîtrait conforme à la justice que les autorités fussent seules responsables de leur inertie, lorsqu'elles n'ont point donné les ordres convenables* »²³⁹. Ainsi, les citoyens ne sont considérés comme responsables que lorsqu'ils se sont rendus coupables de désobéissance²⁴⁰. Cambacérés ménage ainsi un des objectifs de la loi – donner un appui solide aux ordres du magistrat pour qu'ils soient exécutés tout en établissant une responsabilité d'un

²³⁸ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Rapport du ministre de la Justice Cambacérés aux trois consuls (Bonaparte, Roger-Ducos, Sieyès), 2 Frimaire an VIII (23 novembre 1799)

²³⁹ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Rapport du ministre de la Justice Cambacérés aux trois consuls (Bonaparte, Roger-Ducos, Sieyès), 2 Frimaire an VIII (23 Novembre 1799)

²⁴⁰ "que la responsabilité ne descendit jusqu'aux particuliers que dans le cas où ceux-ci auraient refusé ou négligé d'obtempérer aux réquisitions légales des magistrats. » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Rapport du ministre de la Justice Cambacérés aux trois consuls (Bonaparte, Roger-Ducos, Sieyès), 2 Frimaire an VIII (23 Novembre 1799).

autre type, celle de l'administration communale : le flou de la responsabilité collective de la loi du 10 vendémiaire est ainsi remplacé par l'émergence d'une responsabilité collective claire : une articulation efficace entre responsabilité des habitants et celle de l'autorité communale. La responsabilité des individus ne s'applique que pour s'assurer que celle de l'administration communale soit pleinement acceptée, de manière à ce que l'on ne puisse reprocher qu' l'administration de ne pas avoir donné les ordres nécessaires, et non pas aux citoyens de ne pas les avoir suivis.

Cambacérés propose ensuite d'ajouter des motifs d'excuse légitime. La loi en l'état ne propose pas de motifs d'excuse légitimes pourtant nécessaires, à savoir concernant les habitants qui ne peuvent pas participer à l'effort²⁴¹ et ceux qui ne sont pas sur le territoire²⁴². Par ailleurs, Cambacérés demande à ce que l'on retranche une disposition de la loi, totalement étrangère au maintien de l'ordre et aux réparations des victimes du brigandage²⁴³.

Concernant l'étendue des effets de la responsabilité, le Ministre formule deux souhaits : des dommages justement établis, et des dommages-intérêts proportionnés aux capacités de la commune.

Selon Cambacérés, une procédure non encadrée est une porte ouverte à la fraude. Or c'est le cas de la procédure d'établissement du procès-verbal établie par l'article 2 du titre 5 de la loi du 10 vendémiaire an IV, qui ne précise pas les modalités de contestations, d'opposition aux déclarations du propriétaire et les précautions légales contre la fraude. Déjà, Lambrechts et son administration de la Dyle alertaient le ministre des Fraudes qui avaient lieu en frimaire de

²⁴¹ *"Il est même dans ce cas une classe d'individus sur lesquels il semble qu'on ne peut l'exercice sans une rigueur excessive. Ce sont les veuves, les vieillards et les orphelins que leur faiblesse met visiblement hors d'état de participer aux efforts demandés. »* AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Rapport du ministre de la Justice Cambacérés aux trois consuls (Bonaparte, Roger-Ducos, Sieyès), 2 Frimaire an VIII (23 Novembre 1799).

²⁴² *"Il existe également un motif d'excuse légitime pour les individus absents depuis longtemps de leur domicile. »* AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Rapport du ministre de la Justice Cambacérés aux trois consuls (Bonaparte, Roger-Ducos, Sieyès), 2 Frimaire an VIII (23 Novembre 1799).

²⁴³ *"La loi du 10 vendémiaire présente titre 4 article 10 une disposition qui assujettit les communes à dédommager le propriétaire auquel un fermier à part de fruits, refuse de payer aux termes de son bail la portion qui lui est due. Quoi de plus étranger et comment rendre toute une commune responsable de l'exécution d'un engagement privé ? Les tribunaux civils sont chargés du maintien les conventions particulières ; tant que leur jugement sur cette matière obtienne l'effet qu'ils doivent avoir, il n'est pas nécessaire d'établir une responsabilité. »* AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Rapport du ministre de la Justice Cambacérés aux trois consuls (Bonaparte, Roger-Ducos, Sieyès), 2 Frimaire an VIII (23 Novembre 1799).

la même année. Cambacérés assurait Charles Lambrechts qu'il avait fait le nécessaire pour que son collègue à la Police générale prenne des dispositions contre les fraudes : « *J'ai parlé au citoyen LaPlace relativement à la lettre que vous lui avez adressée et dont vous avez bien voulu me donner communication. D'après notre conversation, il a pris, sur cet objet, des notes qui le garantissent de toutes les surprises que l'intrigue ou la malveillance pourraient tenter sur la religion.* ». Cambacérés, sur la question de la fraude au procès-verbal, propose une enquête ainsi que la prise en compte des facultés de la victime, des solutions que nous détaillons dans la deuxième partie de ce mémoire.

Enfin, il serait possible de fixer pour les dommages-intérêts, des bornes calculées d'après la population des communes. C'est, là aussi, ce que demandaient l'administration de la Dyle et Charles Lambrechts.

Cambacérés en appelle finalement à une révision par les commissions législatives²⁴⁴ : les consuls transmettent son rapport le lendemain au Conseil des Cinq-Cents, où il semble ne pas avoir été mis à l'ordre du jour. Les interprétations rigoureuses du texte de la loi, en attendant de solliciter une réforme qui ne peut venir que de l'assemblée, semble révéler un grand respect de Cambacérés pour l'expression de la volonté générale. Ainsi, le choix du raisonnement par analogie plutôt que la référence à des principes de justice pourrait correspondre à la pensée de la primauté de la volonté nationale exprimée par le corps législatif. Cette position peut surprendre à première vue pour ce soutien de Napoléon et d'un pouvoir exécutif fort²⁴⁵.

²⁴⁴ "Par ces motifs, Citoyens Consuls, j'estime qu'il ministère a lieu de proposer aux Commissions législatives la révision de la loi du 10 vendémiaire an IV en les invitant à considérer dans leur sagesse jusqu'à quel point elle doit être modifiée. » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Rapport du ministre de la Justice Cambacérés aux trois consuls (Bonaparte, Roger-Ducos, Sieyès), 2 Frimaire an VIII (23 Novembre 1799).

²⁴⁵ L'historiographie ne semble pas fournir d'éléments réellement concluants sur cette question. L'ouvrage de référence sur le sujet ne dédie pas de chapitre à la pensée de Cambacérés concernant cette loi ni aux convictions scientifiques du ministre et homme de loi. Voir : CHATEL DE BRANCION Laurence, *Cambacérés*, Perrin, 2009.

Partie 2 : La procédure de mise en œuvre de la responsabilité

Le titre V du décret sur la police intérieure des communes détaille la procédure : rédaction du procès-verbal et envoi au commissaire près le tribunal civil (article 2), poursuite du commissaire du pouvoir exécutif de la réparation devant le tribunal civil du département (article 3), fixation des dommages-intérêts par le tribunal civil (article 4 à 7), exécution par l'administration municipale (articles 8 et 9) et par l'administration départementale (articles 10 à 12). Les voies de recours ne sont pas mentionnées par le texte de la loi sauf le recours contre les véritables auteurs du délit à l'article 4 du titre IV. Le redécoupage territorial en canton, districts et départements, arrêté par un décret du 3 mars 1790, dirige toute la procédure établie par le décret du 10 vendémiaire an IV. L'instauration du canton et de l'arrondissement puis, après la réforme de l'an VIII (1799-1800), de l'arrondissement et du département²⁴⁶, sert de cadre à la procédure, de la constatation des délits et des dommages par l'officier municipal à l'exécution des jugements rendus par l'administration du département, en passant par le jugement par les juges du tribunal civil du département. Cette nouvelle carte administrative et judiciaire structure toute l'application de la loi.

L'efficacité et la célérité commandent toute la procédure. Le caractère exceptionnel de la loi s'observe dans le texte, les débats qu'il génère et son application dans les départements sous le Directoire. Le caractère exceptionnel s'observe donc dans le texte de la loi, qui prévoit des délais très courts et très stricts : « *les officiers municipaux ou l'agent municipal seront tenus de faire constater sommairement dans les vingt-quatre heures, et d'en adresser Procès-verbal sous trois jours au commissaire du pouvoir exécutif près le tribunal civil du département* » (article 2), « *Le tribunal civil du département réglera les montants de la répartition et des dommages-intérêts, dans la décade au plus tard qui suivra l'envoi des Procès-verbaux.* » (article 5), « *Le jugement du tribunal civil portant fixation des dommages-intérêts, sera envoyé dans les vingt-quatre heures par le commissaire du pouvoir exécutif, à l'administration départementale, qui sera tenue de l'envoyer, sous trois jours, à la Municipalité ou à l'administration municipale du canton.* »²⁴⁷. L'article 9 précise : « *La municipalité ou l'administration municipale sera tenue de verser le montant des dommages intérêts à la caisse du département dans le délai d'une décade* »²⁴⁸. Selon le texte, il doit donc se passer au

²⁴⁶ CHAUVAUD Frédéric, PETIT Jacques-Guy et YVOREL Jean-Jacques, *Histoire de la justice de la Révolution à nos jours*, Presses universitaires de Rennes, 2007. p28

²⁴⁷ AN, C¹ 94, Procès-verbaux de la Convention nationale

²⁴⁸ AN, C¹ 94, Procès-verbaux de la Convention nationale

maximum quinze jours entre le délit commis sur le territoire de la commune et la réception du jugement par l'administration départementale, et moins d'un mois (vingt-cinq jours) entre le dommage et sa réparation. La victime qui subit un dommage au début du mois se voit indemnisée avant la fin du mois. En pratique, ces délais sont tout à fait illusoires. Sur le plan politique, la crédibilité du Directoire est en jeu. Sur le plan juridique, comment appliquer la loi à chaque étape de la procédure sachant que les étapes précédentes n'ont pas respecté les délais prescrits par la loi : ces délais sont-ils observables à peine de nullité ? Que dire d'une exorbitante du droit commun judiciaire révolutionnaire dont l'application ne respecte pas même le cadre sommaire que la loi a fixé ? Pour assurer ces délais, la loi prévoit un moyen coercitif : « *à défaut de paiement dans la décade, l'administration municipale requerra une force armée suffisante et l'établira dans les communes contribuables avec un commissaire pour opérer le versement de la contribution* »²⁴⁹ (article 11). La procédure administrative pèse sur la procédure judiciaire réduite à la fixation des dommages-intérêts « *sur le vû des Procès-verbaux et autres pièces constatans les voies, de fait, excès et délits* »²⁵⁰ (article 4). Le caractère exceptionnel de la procédure s'observe ensuite dans les débats au Conseil des cinq-cents, où l'on souhaite rendre les démarches plus rapides et moins soumises à l'aléa de l'appréciation du juge civil. Il s'observe enfin dans le Doctrine et les instructions de l'administration, et plus largement l'application par le pouvoir exécutif. Dans les départements en quasi guerre civile, l'application de la loi prend le parti d'une lecture pointilleuse en excluant parfois toutes les garanties de procédure que la loi ne prévoit pas : les voies de recours, la présence du défenseur, la discussion des pièces. Néanmoins, cette procédure exorbitante du droit commun fait face à des critiques, surtout dans les départements de Belgique où une application brutale de la loi suscite de vives résistances.

L'application et les réformes des procédures du décret sur la police intérieure des communes, commandés par l'exigence de rapidité mais fortement critiqués, connaît donc une tension entre l'accroissement du rôle de l'administration pour assumer le caractère exceptionnel de cette loi répressive, et la volonté de rattacher la procédure aux règles de l'ordre judiciaire, volonté qui n'est pas celle du Directoire. Cela amène à s'interroger sur les spécificités institutionnelles et politiques qui, sous le Directoire, encouragent les forces politiques et

²⁴⁹ AN, C¹ 94, Procès-verbaux de la Convention nationale

²⁵⁰ AN, C¹ 94, Procès-verbaux de la Convention nationale

administratives à diriger cette loi vers une procédure toujours plus exceptionnelle, malgré les critiques²⁵¹.

²⁵¹ Paradoxalement, le Consulat et l'Empire voient la consécration d'une procédure régie par les règles de l'ordre judiciaire et de procédure civile, et non par absorption par l'Administration de toute la procédure.

Titre 1 : L'encadrement administratif de la procédure judiciaire

L'encadrement de la procédure judiciaire par les autorités administratives est marquée par le fait que les autorités administratives ou représentatives du pouvoir exécutif doivent constater les délits et les dommages, déclencher les poursuites, exécuter les jugements. L'idée de rapidité commande l'encadrement administratif de la procédure. On a détaillé plus haut les délais qui conduisent à définir une procédure administrative pré-judiciaire de quatre jours, et une procédure d'exécution du jugement de onze jours, suivie d'une durée indéterminée de règlement des modalités de paiement et de recours administratifs et judiciaires offerts aux habitants et à la commune.

Les deux procédures connaissent un certain parallélisme forme. Elles superposent à chaque fois trois échelles : le niveau municipal, le niveau départemental et le ministère. Dans la procédure pré-judiciaire, l'officier municipal, le commissaire près le tribunal civil du département et le ministère de la Justice répondent à l'administration municipale, l'administration centrale du département et le ministère de l'Intérieur. Ce parallélisme des formes répond chaque échelon avant au rôle semblable et après la procédure judiciaire. L'autorité locale a peu de marge de manœuvre : la rédaction des procès-verbaux est obligatoire, la perception est obligatoire et contrainte au besoin par la force armée. L'échelon départemental, que ce soit l'administration centrale du département ou le commissaire près les tribunaux, enclenchent la phase dont ils sont responsables. La supervision du ministère de la Justice ou de l'Intérieur dont dépendent directement le commissaire et celle d'administration sont là pour assurer un déroulement rapide et efficace de la procédure, instruire les autorités et arbitrer sans théoriquement atteindre l'indépendance du pouvoir judiciaire sur lequel débordent ces deux procédures.

Le caractère exceptionnel, que le poids des administrations dans la procédure judiciaire implique, peut conduire à deux solutions opposées. La première est de normaliser la loi en diminuant l'importance de la procédure administrative et des pièces produites par elle avant le jugement, puis en séparant clairement l'exécution (ce qui peut permettre d'introduire des considérations d'équité dans cette phase). La seconde est d'assumer le caractère exceptionnel et répressif de cette procédure en la transformant en une procédure essentiellement administrative. L'emprise administrative de la procédure judiciaire, présente pour assurer l'exécution rapide et efficace de la réparation, connaît donc des débats : il s'agit tantôt de la réduire, tantôt de l'étendre. Ces débats traversent toutes les sources et toute la période ; il s'agit donc de les étudier

de manière thématique, en distinguant les deux phases de la procédure administrative : le déclenchement des poursuites et l'exécution des jugements.

Chapitre 1 : Déclencher les poursuites

Le déclenchement des poursuites appartient au ministère public qui bénéficie d'une action d'office conduite par le commissaire près les tribunaux. Néanmoins, ce représentant du pouvoir exécutif est, théoriquement, sous le Directoire, pieds et poings liés par une procédure administrative antérieure : la rédaction du procès-verbal, qui établit les délits. La procédure administrative qui précède la procédure judiciaire se déroule d'après le texte du décret du 10 vendémiaire an IV en moins d'une semaine : elle débute par la rédaction du procès-verbal et se clôt au procès après que le commissaire près le tribunal civil a déclenché les poursuites et transmis son réquisitoire écrit. L'enclenchement de la procédure judiciaire suit cependant une voie parfois éloignée du texte, en s'adaptant aux contraintes locales. Le titre V « *Des dommages et intérêts et réparation civile* » organise la constatation des délits énoncés au titre IV du décret sur la police intérieure des communes. L'article organise une forme de compensation immédiate non judiciaire et sans autorité administrative : « *Lorsque par suite de rassemblements ou attroupements un citoyen aura été contraint de payer, lorsqu'il aura été volé ou pillé sur le territoire d'une commune tous les habitants seront tenus de 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, au cours du jour où le pillage a été commis.* »²⁵². Cette réparation le jour même est tout à fait étonnante et ne figure pas dans les sources administratives ou judiciaires du Directoire. L'article 2 du Titre IV énonce la procédure à suivre : « *Lorsqu'un délit de ceux exprimés aux articles précédents aura été commis sur une commune, les officiers municipaux ou l'agent municipal seront tenus de le faire constater sommairement dans les vingt-quatre heures, et d'en adresser procès-verbal sous trois jours, au plus tard, au commissaire du pouvoir exécutif près le tribunal civil du département* »²⁵³. L'officier municipal rédige le procès-verbal, transmis ensuite au commissaire près le tribunal civil. Bien que le procès-verbal soit absolument essentiel dans la procédure judiciaire par la suite, le texte du décret sur la police intérieure des communes ne détaille pas le fond : c'est la forme de la procédure qui l'intéresse, car c'est la célérité avec laquelle il est fait qui assure une forme de force probante au procès-verbal (sous un

²⁵² AN, C¹ 94, Procès-verbaux de la Convention nationale

²⁵³ AN, C¹ 94, Procès-verbaux de la Convention nationale

raisonnement proche du flagrant délit) et c'est avant tout cette célérité qui permet au jugement d'être vite prononcé puis exécuté.

Le commissaire près le tribunal civil est essentiel dans la procédure établie par la loi. Rappelons que l'accusation publique est ôtée aux commissaires du Roi près les tribunaux civils le 10 août 1790 et que les officiers du ministère public sont alors désignés sous la dénomination de commissaire près les tribunaux²⁵⁴. Les dispositions constitutionnelles sur leurs nominations et leurs fonctions sont régies par le titre III chapitre V de la loi des 3 et 14 septembre 1791, par laquelle ils prennent le nom de commissaires du pouvoir exécutif. Ils représentent les intérêts de la République mais aussi, semble-t-il, de manière plus originale et selon certaines doctrines administratives, les intérêts des particuliers, comme nous le verrons dans nos développements sur l'appel, où celui-ci a qualité à représenter la partie lésée. Comme il rend des comptes au ministre de la Justice, et qu'il est en lien avec l'autorité judiciaire, le ministre de la Justice est logiquement compétent pour toute la partie qui précède le jugement.

Le procès-verbal apparaît donc comme un élément essentiel de la procédure administrative en amont des jugements. Si l'interprétation majoritaire selon laquelle les juges ne peuvent décider de la responsabilité de la commune et du montant des dommages intérêts que sur le fondement du procès-verbal reste appréciée avec plus de souplesse en pratique, elle n'en reste pas moins sanctionnée par le Tribunal de cassation et l'administration centrale. L'interprétation prétorienne et administrative fait du procès-verbal le fondement unique (sauf exceptions) et indiscutable de la procédure judiciaire. Il est le garant d'une procédure très rapide, et les exigences de forme et de fonds sont alors requises pour conserver des règles de droit qui ne paraissent pas trop arbitraires.

Section 1 : Forme et contenu du procès-verbal

I. Conditions de fonds

L'article 2 du Titre IV énonce la procédure à suivre : « *Lorsqu'un délit de ceux exprimés aux articles précédents aura été commis sur une commune, les officiers municipaux ou l'agent municipal seront tenus de le faire constater sommairement dans les vingt-quatre heures, et d'en adresser procès-verbal sous trois jours [...]* »²⁵⁵.

²⁵⁴ *Table générale du Bulletin des Lois (1789-1815)*, Imprimerie Nationale, 1794. à la catégorie « commissaire »

²⁵⁵ AN, C¹ 94, Procès-verbaux de la Convention nationale

Le texte du décret ne détaille que peu d'exigences sur le fond du procès-verbal. L'adverbe « sommairement » peut étonner, si on songe à la force probante qu'il a dans la procédure judiciaire. Notons que le procès-verbal constate, selon le texte, le « *délit* » et non pas le dommage. Le terme de délit pourrait renvoyer à une interprétation civile : les délits exprimés au Titre IV seraient ceux des communes et des habitants qui n'ont pas su maintenir l'ordre public. Néanmoins, il ne semble pas que ce soit le délit civil mais bien le délit au sens pénal qui est visé par le texte de l'article 2 du titre V précité. Lorsque cet article fait référence aux délits détaillés au titre IV, il fait référence à l'intitulé même du titre IV : « Des espèces de délits dont les communes sont civilement responsables ». Ainsi, lorsque le décret cite les délits au titre IV, il désigne donc ceux commis par les attroupements et les rassemblements. On peut citer par exemple : « *chaque commune est responsable des délits commis à force ouverte ou par violence* » (article premier, Titre IV), « *le cas où les habitans de la commune auroient pris part aux délits commis sur son territoire par des attroupe mens ou des rassemble mens* » (article II, Titre IV) ²⁵⁶. Cette interprétation semble partagée par le ministre en 1795. Ainsi, pour les fonctionnaires du ministère, le procès-verbal établit le délit : « *Ce commissaire met sous les yeux du tribunal les procès et autres pièces constatant les voies de fait, excès et délits, et celui-ci est tenu dans la décade au plus tard qui suit l'envoi des procès-verbaux de régler les dommages intérêts qui peuvent résulter de ces voies de fait ou délits.* » ²⁵⁷ Cette confusion semble étrange quand on considère que la distinction entre délit pénal et délit civil est plutôt bien admise sous la Révolution ²⁵⁸.

L'agent municipal est chargé de la rédaction du procès-verbal. « Dans la pratique, les prérogatives de l'agent municipal disparaissent parfois, en étant concurrencées par l'autorité judiciaire du juge de paix ou soumises à l'autorité administrative départementale. Selon l'article de la loi précitée, l'agent municipal rédige de son propre chef le procès-verbal. Néanmoins, il arrive que l'administration centrale du département prenne un arrêté pour l'y obliger. Cette contrainte règlementaire a lieu possiblement parce que l'administration du département veut contraindre les officiers municipaux qui n'ont pas un grand intérêt à enclencher les poursuites contre leur propre commune. L'administration centrale est donc dans ses attributions quand elle

²⁵⁶ AN, C¹ 94, Procès-verbaux de la Convention nationale

²⁵⁷ AN, BB¹⁸ 200, Dossier 4850, Le ministre de la Justice au commissaire du pouvoir exécutif près des tribunaux civil et criminel du département du Calvados, 19 prairial an IV (7 juin 1796)

²⁵⁸ DESCAMPS Olivier, *Les origines de la responsabilité pour faute personnelle dans le code civil de 1804*, Université Paris II, 2005.

veille à l'application de la loi²⁵⁹. L'arrêté pris par l'Administration centrale du département de l'Hérault, séant à Montpellier le 13 ventôse an VII (25 février 1799) commande la rédaction d'un procès-verbal par l'administration centrale du canton de Servian. L'arrêté s'appuie sur l'existence de dommages : destruction d'une vigne de deux cents francs, destruction des murets de terrassement²⁶⁰. L'arrêté de l'administration centrale anticipe le travail du ministère public en détaillant l'intention : « *ces attentats ont été dirigés par la malveillance contre le citoyen Bluy que par une suite de mesures prises pour faire exécuter les lois relatives aux réquisitions et aux conscrits* »²⁶¹. Cet arrêté commande la rédaction d'un procès-verbal par l'administration municipale du canton de Servian. Autre exception au texte de la loi, le juge de paix. On peut prendre l'exemple de la commune d'Aix où l'officier municipal n'a, semble-t-il, joué aucun rôle selon le compte rendu du jugement. En l'espèce, on retrouve le cadavre sur une propriété privée. Des témoins indiquent que l'homicide a été commis par une bande de gens armés. Le juge de paix fait exposer le cadavre pour connaître son identité. Ces premières constatations sont suivies de l'expertise de l'agent de santé, qui établissent la preuve de la mort violente de Louis Lauthier.

Le décret sur la police intérieure des communes ne détaille pas les conditions de fonds : il se déduit des délits à constater et du régime de responsabilité établie par la loi. Il faut montrer qu'il y a eu attroupement, dommage et le lien de causalité entre dommage et attroupement : c'est la marche que suivent les jugements²⁶². La loi au contraire est très exigeante sur les délais.

II. Conditions de forme

La poursuite d'office se fait dans des délais très courts si bien qu'il n'est pas obligatoire selon une partie de la Doctrine que les parties soit assignées. C'est au vu de cette poursuite d'office

²⁵⁹ À défaut d'avoir trouvé une source réglementaire ou législative qui instaure la possibilité ou l'obligation avant l'an VII (1798-1799) de provoquer la rédaction du procès-verbal par un arrêté de l'administration du département, c'est une hypothèse probable. Sous l'Empire, l'action du préfet, à la tête de l'administration départementale, sera requise.

²⁶⁰ AN, F³⁽¹⁾ Hérault², Dossier Abeilhan an VII

²⁶¹ AN, F³⁽¹⁾ Hérault², Dossier Abeilhan an VII

²⁶² Les jugements envoyés au Ministère de la justice de zones géographiques variées et à des périodes différentes du Directoire confirment l'ordre de cette analyse par le juge, décrit de manière exhaustive pour l'Ille-et-Vilaine. Voir : CRÉPIN Marie-Yvonne, « La loi du 10 vendémiaire an IV sur la responsabilité des communes et ses premières applications en Ille-et-Vilaine . », *Mémoires de la Société d'Histoire et d'archéologie de Bretagne*, 1989.

que l'article 2 exige que le procès-verbal soit établi dans les vingt-quatre heures. Selon A. Rendu, cette prescription implique la nécessité d'une preuve de flagrant délit, pour qu'il y ait lieu à l'exercice de « l'action sommaire et rigoureuse" qui est confiée au ministère public. De notre côté, nous pensons que cette interprétation postérieure partagée par le Tribunal de cassation et les hommes de loi de l'époque n'est pas celle du législateur, qui visait par les délais très courts du procès-verbal à accélérer la procédure exceptionnelle de la fixation des dommages-intérêts : pourquoi ce seul délai aurait-il à voir avec les garanties du procès équitable, quand les autres ne viseraient qu'à punir et indemniser au plus vite ? Le Tribunal de cassation a pris la voie de la première option en considérant les délais du procès-verbal comme une garantie de sa fiabilité en tant que preuve lors du procès, et comme la caution d'une procédure maîtrisée dans une procédure qui semblait excessive par sa rapidité et l'absence fréquente des parties.

Le procès-verbal répond donc à un délai précis et sa fiabilité repose intégralement sur la prescription de vingt-quatre heures, le seul élément à la disposition des juges du Tribunal de cassation pour contrôler cette pièce essentielle et néanmoins très arbitraire dans la procédure établie par la loi. Le certificat délivré par l'officier municipal plusieurs mois après le délit ne tient pas lieu de procès-verbal autorisé par la loi du 10 vendémiaire an IV. La procédure expéditive (parties absents, délais très courts, absence de voies de recours avant exécution) n'a lieu qu'autant qu'à l'instant du délit a été dressé le procès-verbal autorisé par la loi²⁶³. Une question demeure néanmoins : les délais déterminés par cette loi sont-ils d'une observation rigoureuse à peine de nullité ?

Bien que le Tribunal de cassation tente d'encadrer la rédaction du procès-verbal, les juges des tribunaux de première instance ont une appréciation plus souple du procès-verbal. Par exemple, en l'absence du respect des délais prescrits par la loi pour la rédaction du procès-verbal, les juges de première instance de la commune d'Aix ne considèrent pas le procès-verbal comme nul, ni comme ne permettant pas de conduire la procédure expéditive habituelle. L'interprétation par les juges du tribunal d'Aix est en fait radicalement différente de celle du Tribunal de cassation, et bien plus proche de celle du législateur : les délais de vingt-quatre heures pour la rédaction et de trois jours pour l'envoi consistent en « une disposition de la loi à la faveur de la victime" et non pas une garantie pour le défenseur. Ce délai est là pour permettre à la victime

²⁶³ Ces questions ne sont réglées qu'après le Directoire par des décisions du Tribunal de cassation du 2 fructidor an VIII et du 23 messidor an 10, publiées au bulletin.

d'être indemnisée au plus vite. En l'espèce, lors de poursuites contre la commune d'Aix en première instance, les juges du tribunal civil d'Aix considèrent qu'il serait injuste d'opposer à la veuve de la victime, assassiné par un rassemblement, une disposition de la loi qui est en sa faveur.

Enfin, il faut signaler ici la procédure expéditive dans l'application de la loi dans les départements réunis de Belgique, procédure encadrée par un arrêté du Directoire exécutif. Pour rédiger les procès-verbaux, des commissaires spéciaux sont nommés, afin d'éviter, selon le ministre, les conflits d'intérêt avec les agents municipaux : « *Les agents des communes étant par diverses raisons dans le cadre de ne pouvoir refuser les procès-verbaux nécessaires, m'enjoignit aux administrations centrales de nommer à cet effet des commissaires spéciaux pour recueillir la vérité.* »²⁶⁴.

Les interprétations par le pouvoir judiciaire ou administratif diffèrent en réalité. Pour le premier, le sens du délai de trois jours pour la rédaction est une exécution rapide pour la victime. Pour les seconds, les trois jours assurent surtout le flagrant délit pour assurer la véracité d'une pièce incontestable dans la suite de la procédure. Le sens du procès-verbal est ainsi le suivant pour le ministre de la Justice : « recueillir la vérité », une vérité qui précède la parole du juge automate. Puisqu'on ne discute pas du fonds du procès-verbal, seule la forme compte, et la seule forme qui compte, ce sont les délais. Les délais sont censés assurer les fonds mais les fonctionnaires, représentants ou ministres reconnaissent vite que la condition n'est pas suffisante. La seule manière d'écarter le procès-verbal, c'est prouver qu'il est faux : on ne peut pas montrer qu'il est frauduleux. C'est donc probablement parce qu'il est censé « *recueillir la vérité* » que la question de la fraude est au cœur des projets de révision portés par Roemers au Conseil des Cinq-cents en l'an VI (1797-1798) et en l'an VII (1798-1799).

III. Prévenir la fraude

Puisque l'on ne peut accepter que les juges statuent sur le fonds du procès-verbal, c'est en amont qu'il faut agir pour s'assurer que le procès-verbal recueille la vérité²⁶⁵. La commission conduite

²⁶⁴ AN, BB¹⁸ 295, Lambrechts au ministre de l'Intérieur, 7 frimaire an VIII (28 novembre 1799)

²⁶⁵ D'ailleurs la constatation excluant la preuve contraire, ne permet à la partie intéressée de se défendre qu'en prenant la voie de l'inscription de faux contre le procès-verbal; il faut un texte exprès pour conférer un semblable pouvoir de constatation, et il est de principe qu'à moins d'un texte formel, cette nécessité rigoureuse ne saurait être

par Roemers en l'an VI (1797-1798) présente d'abord deux mesures nouvelles pour assurer la fiabilité des procès-verbaux et de la constatation des dommages-intérêts. La première concerne les procès-verbaux : il s'agit d'en préciser la marche et de rendre responsable personnellement les juges de paix de leur rédaction exacte. La deuxième est de faire assurer par des experts indépendants extérieurs à la commune la constatation des dommages-intérêts. Une responsabilité personnelle pèse sur eux s'ils refusent de se déplacer (ce qui en dit beaucoup sur le danger des campagnes à cette époque) : ils sont soumis à la loi sur les témoins défailants du 11 prairial de l'an IV (30 mai 1796). Le premier projet de Roemers repose donc sur la constitution d'un cadre législatif clair pour la constatation des dommages-intérêts. Cette constatation est absente de la loi du 10 vendémiaire an IV, probablement entendue sous l'acceptation « autres pièces » à l'article 3 du Titre V. Ce projet repose surtout sur l'établissement d'une responsabilité personnelle des auteurs des pièces pour prévenir les fraudes.

Proposé à la séance du 21 prairial an VII (9 juin 1799) continuée le 22, le deuxième projet de résolution sur la responsabilité des communes de Roemers est plus précis concernant ces dispositions²⁶⁶. Les articles XIII à XIX cherchent à améliorer l'efficacité et l'équité de la procédure du procès-verbal et de constatation du dommage. La proposition vise à assurer une rédaction rapide du procès-verbal par les juges de paix qui sont responsables personnellement aux termes de l'article 284 et 285 du Code des délits et des peines ainsi que de la loi contre les juges de paix coupables de négligence. Une disposition nouvelle proposée par la commission à l'article XIII de son projet renforce les dispositions des lois existantes en étendant le champ et les conséquences de la responsabilité des juges de paix. La rédaction du procès-verbal doit être faite en présence du commissaire du pouvoir exécutif près l'administration municipale et de la partie lésée. Cela semble assurer le respect de la procédure contradictoire. Les experts, extérieurs à la commune, sont eux aussi personnellement responsables au terme du code des délits et des peines, de la loi du 11 prairial an IV (30 mai 1796) sur les témoins défailants et de l'article XVII qui énonce une amende de 300 francs due solidairement. De même, les articles XXVIII à XXX encadrent la procédure civile et rendent le commissaire responsable personnellement des délais.

imposée aux parties. Or, ce texte n'existe pas dans la loi de vendémiaire, qui par conséquent ne peut donner aux officiers municipaux un droit exorbitant qui, d'ailleurs, n'est pas inhérent à leurs fonctions. »

²⁶⁶ ROEMERS Charles-Clément, *Corps législatif. Conseil des Cinq-Cents. Nouveau projet de résolution, présenté par Roemers, sur la police et la responsabilité des communes. Séance du 21 prairial an 7*, Imprimerie nationale, an VII.

Ces projets n'aboutissent pas cependant et la fraude est régulièrement dénoncée dans les échanges entre le ministère de la Justice et les autorités départementales²⁶⁷. Citons enfin la lettre de Cambacérès aux consuls, qui tente de résoudre ces difficultés en proposant une enquête ou la prise en compte des facultés de la victime : « *L'article 1^{er} du titre 5 astreint les habitants de la commune à la restitution en nature des objets volés ou au paiement du double de la valeur de ces objets. L'article 2 charge les officiers municipaux de faire constater sommairement le délit et d'en dresser procès-verbal. C'est principalement sur le procès-verbal que le tribunal conformément à l'article 4 fixe les dommages-intérêts. Il est évident que ces dispositions ne déterminent point d'une manière satisfaisante, comment la nature et la valeur des objets volés devront être constatés, et si elle n'établit point que la déclaration du propriétaire sera invariablement admise, elle se tait sur les précautions légales qui pourront être opposées à la fraude ou à l'erreur des réclamans (sic).* ».

Le ministre de la Justice propose ainsi une enquête : « *Il importe de poser à ces égards des bases certaines, soit en accordant aux communes la faculté d'opposer aux procès-verbaux l'épreuve d'une enquête par commune renommée* ». Il recommande aussi de prendre en compte les facultés de la victime pour estimer la vraisemblance du procès-verbal : « *en estimant les pertes souffertes d'après la fortune présumée du citoyen qui les aurait éprouvées* ». Si le procès-verbal n'est pas vraisemblable, Cambacérès propose de faire porter la charge de la preuve au plaignant « *et s'il réclamait des objets d'une valeur évidemment au-dessus de ses moyens, en l'assujettissant à prouver comment il s'en trouvait processeur, ou tout au moins à prêter le serment in litem.* »²⁶⁸.

La question de la vérité est donc au cœur de l'établissement du procès-verbal. Censé « *recueillir la vérité* » selon Lambrechts, aucun moyen n'est offert aux parties s'il contient des éléments faux. Seul le faux de la pièce peut être prouvé, ce qui sur le fond ne permet pas d'écarter l'erreur ou la rédaction frauduleuse. La lutte contre la fraude et la constatation de la vraisemblance des faits établis par le procès-verbal et la constatation des dommages semblent alors une voie moyenne. Les avis divergent cependant sur les moyens de recours offerts contre cette pièce, ce qui implique de se poser la question de sa valeur probatoire dans le procès sous le Directoire.

²⁶⁷ Le lecteur peut se référer au titre 2 de la partie 1.

²⁶⁸ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Rapport du ministre de la Justice Cambacérès aux trois consuls (Bonaparte, Roger-Ducos, Sieyès), 2 Frimaire an VIII (23 novembre 1799)

Section 2 : Le procès-verbal comme fondement administratif de la procédure judiciaire

I. Une preuve suffisante

Le procès-verbal semble nécessaire et suffisant, et apparait comme le fondement unique du procès. Le quatrième article du titre V du décret du 10 vendémiaire an IV énonce : « *Les dommages intérêts dont les communes sont tenues, aux termes des articles précédents, seront fixés par le tribunal civil du département, sur le vu des procès-verbaux et autres pièces constatant les voies de fait, excès et délits.* »²⁶⁹ Les tribunaux doivent prononcer les dommages-intérêts au vu des pièces²⁷⁰. Le ministère public semble donc pouvoir poursuivre contre les communes la réparation des délits commis dans leur enceinte sur un simple procès-verbal²⁷¹.

II. Une preuve exclusive

Le procès-verbal est parfois considéré comme le fondement unique du procès. Les tribunaux doivent se prononcer sur le simple vu des pièces sans qu'il soit nécessaire que les communes soient mises en cause²⁷². Comme le rappelle le ministre le 19 prairial an IV (7 juin 1796) : « *pour parvenir à la fixation (sic) de ces dommages et intérêts, il ne faut aucune autre procédure [que celle du procès-verbal]* »²⁷³.

L'usage d'autres preuves pour discuter des faits est même l'objet d'un pourvoi en cassation en frimaire an XI (novembre/décembre 1802). La cour d'appel acquitte la commune de Barjac à cause de vols commis chez deux fonctionnaires (un receveur de l'enregistrement et un percepteur des contributions directes) en se fondant sur le procès-verbal de l'officier de police judiciaire et non uniquement sur le procès-verbal dressé par l'autorité municipale. Le ministre autorise le commissaire près le tribunal à se pourvoir en cassation : « *Le grand juge*

²⁶⁹ AN, C¹ 94, Procès-verbaux de la Convention nationale

²⁷⁰ D'après une décision du Tribunal de cassation du 12 thermidor an 7 (30 juillet 1799).

²⁷¹ Par ailleurs, il n'est pas besoin que le dommage soit constaté dans les formes voulues par les anciennes coutumes, il suffit qu'il le soit dans les formes indiquées par les lois nouvelles selon une décision du Tribunal de cassation du 24 frimaire dans l'an VIII.

²⁷² D'après une décision du Tribunal de cassation du 17 vendémiaire an VIII citée par Levasseur.

²⁷³ AN, BB¹⁸ 200, Dossier 4850

autorise un pourvoi en cassation pour fausse interprétation faite par le tribunal d'appel à Nîmes de la loi du 10 vendémiaire an IV sur la police des intérieure des communes. »²⁷⁴.

Le procès-verbal ne peut pas être discuté. Une justification conséquentialiste appuie cette vue : « *Si au contraire il faut que les individus pour entrer en procès que les procès-verbaux soient débattus l'effet de la loy sera que mille considérations arrêteront les particuliers, la crainte les glacera d'ailleurs la forme preserister par la loy sera une autre. »²⁷⁵. L'impératif d'efficacité et de célérité commande ici comme dans toute la procédure administrative et judiciaire. L'absence de discussion sur le procès-verbal renvoie de manière plus fondamentale au rôle du tribunal civil. Le rôle du juge civil se bornerait à fixer le montant des réparations - ni plus, ni moins. Dès lors, le juge doit décider du montant des dommages-intérêts, et non pas discuter des faits : « *Le tribunal n'a plus rien à soi que le résultat il lui reste à considérer que le résultat et si rien ne justifie la commune de l'attentat commis dans son sein. Le tribunal étoit fixer les dommages intérêts. Telle est ce qui me semble la marche que la loy a prescrite. »²⁷⁶.**

III. Constitution ou constatation du délit

Si le Tribunal de cassation parle de constatation du dommage, les services du ministère parlent de constatation du délit, ce qui soulève des questions juridiques, mais correspond plus fidèlement à la procédure réellement empruntée pour l'établissement du procès-verbal et son traitement lors du jugement.

La procédure est particulière car la condition de la réparation est la constatation d'une infraction pénale, or le jugement civil est simplement déclaratif, la constitution du délit pénal appartiendrait alors au procès-verbal. Cette hypothèse n'est pas envisagée explicitement par les sources. Vis-à-vis de la procédure civile de réparation, le procès-verbal ferait office de jugement pénal par le caractère constitutif et définitif qui le caractérise. Le procès-verbal est constitutif car le délit qu'il vise a besoin d'être constaté par l'officier municipal, et non pas déclaratif comme dans la procédure civile. Le procès-verbal est définitif car le juge civil ne peut revenir sur l'infraction pénale établie.

Le procès-verbal est d'ailleurs régi selon le ministère avec le Code des délits et des peines. En l'an VII (1798), le commissaire du directoire exécutif près les tribunaux civil et

²⁷⁴ AN, BB¹⁸ 323, Dossier D⁵ 4695

²⁷⁵ AN, BB¹⁸ 200, Dossier 4850

²⁷⁶ AN, BB¹⁸ 200, Dossier 4850, 28 Floréal an IV (17 mai 1796)

criminel des Bouches du Rhône demande si des délits commis à l'an IV (1795 – 1796) et constatés cette même année peuvent conduire à poursuivre les communes en l'an VII (1798-1799), alors que la loi prévoit un envoi des procès-verbaux dans un délai de vingt-quatre heures. Le ministre répond que si des poursuites ont été faites dans le délai des trois ans, la poursuite des communes en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV est possible, en se fondant sur le Code des Délits et des Peines (AN BB18 184, dossier 3875) : « *L'envoi tardif, citoyen, des procès-verbaux qui constatent un délit préoccupant la loi du 19 vendémiaire de l'an IV [11 octobre 1795] n'est point un obstacle à l'exécution de cette loi si, dans l'intervalle des trois ans, il a été fait des poursuites. Mais si, à compter du jour où l'existence du délit a été connue et légalement constatée aucune poursuite n'a eu lieu il ne peut plus être intenté d'action publique ni civile pour raison de ce délit, c'est ce que porte expressément l'article 9 du code des délits et des peines.* »²⁷⁷ le 2 frimaire an VII (22 novembre 1798). La prescription des faits dont il s'agit est prise en compte par le Code des délits et des peines. L'action en réparation est donc dépendante d'une procédure assimilée au traitement d'une infraction pénale constatée par l'autorité publique municipale, qui se trouve être aussi paradoxalement l'accusée.

On a une procédure civile qui s'occupe de délits sans que personne n'ait jugé ces délits. Si la loi prévoyait une réparation en présence d'un dommage, cela ne poserait pas de problèmes, mais le délit civil de la commune repose sur la commission d'une infraction pénale voire certaines qualités pour les auteurs de cette infraction. Le procès-verbal fait l'économie d'un procès pénal pour reconnaître l'existence de cette infraction.

Remarquons que, si le procès-verbal établit l'infraction pénale, condition préalable à la commission du délit civil de la commune, celui de n'avoir pu l'empêcher, la répression individuelle des auteurs de l'infraction pénale est totalement indépendante (sauf quand il s'agit de prescription, comme nous l'avons vu). La procédure civile et pénale ne peuvent se mélanger, comme le rappelle le ministre dans le pourvoi en cassation qu'il autorise en frimaire an X (novembre – décembre 1801), et que nous avons développé plus haut.

Le procès-verbal établi en amont de la procédure judiciaire pour constater le délit acquiert sous le Directoire une force probante qui rend, de fait, la procédure judiciaire dépendante de cette procédure conduite par l'administration. Le procès-verbal comme un jugement pénal constitue le délit plus qu'il ne le constate : il acquiert un caractère définitif et irréfutable dans la

²⁷⁷ AN, BB¹⁸ 184, dossier 3875

détermination de la faute de la commune. Parce qu'il recueille la vérité, il est garant de l'efficacité de la procédure, et compenserait si l'on peut dire tous les écarts de celle-ci aux règles ordinaires.

Section 3 : Le procès-verbal garant de l'efficacité de la procédure

I. Ne pas citer la commune

L'absence de la commune au procès civil renvoie au statut procès-verbal. Néanmoins, deux série d'arguments se font jour. Le Tribunal de cassation fait reposer cette absence sur la force probatoire du procès-verbal. Les autorités administratives considèrent qu'il a été rédigé en respectant le contradictoire, qui constitue alors la défense de la commune.

Par exception au principe selon lequel toute personne condamnée doit avoir été entendue, la commune n'a pas à être entendue²⁷⁸. Le procès-verbal est établi de manière contradictoire avec la commune, ce qui ne rend pas nécessaire la citation de la commune et interdit toute discussion du procès-verbal. La contradiction assure d'abord la représentation de la commune : « *C'est l'homme de la commune qui constate le fait et d'après son procès-verbal il ne peut plus y avoir de discussion sur les faits.* »²⁷⁹ affirme le commissaire du pouvoir exécutif près le tribunal civil du Calvados, confirmé par son ministre. L'agent municipal établit les faits : il est « *l'homme de la commune* ». Elle assure ensuite la négociation entre les intérêts contradictoires lors de la rédaction. C'est enfin à cette étape que la défense de la commune peut avoir lieu : « *la raison en est qu'elles sont censées s'être défendues lors de la rédaction du procès-verbal dressé par les officiers municipaux ou l'agent municipal [...] par l'article 1 précédemment.* »²⁸⁰ écrit le ministre au commissaire du pouvoir exécutif près les tribunaux civil et criminel à Caen le 19 prairial an IV (7 juin 1796). Étant donné que le procès-verbal, parce qu'il est établi de manière contradictoire, assure la représentation, la défense et l'expression de la volonté de la commune, celle-ci n'a pas besoin d'être citée, et celui-ci n'a plus à être discuté. Si la commune n'est plus citée, l'absence de discussion peut être vue aussi comme une sécurité

²⁷⁸ L'article 11 de la Constitution de l'an III énonce : « Nul ne peut être jugé qu'après avoir été entendu ou légalement appelé. »

²⁷⁹ AN, BB¹⁸ 200, Dossier 4850

²⁸⁰ « c'est par erreur qu'on prétend qu'il fallait citer les communes à la charge desquelles devaient être les mêmes dommages et intérêts, sur le fondement que personne ne doit être condamné sans avoir été entendu : il est évident que cette maxime ne s'applique point au cas particulier. La raison en est qu'elles sont censées s'être défendues lors de la rédaction du procès-verbal dressé par les officiers municipaux. » AN, BB¹⁸ 200, Dossier 4850

pour elle, là où le plaignant pourrait encore le tirer à son avantage en l'absence de l'accusé à l'audience.

Empiriquement, les tribunaux semblent suivre cette doctrine administrative. On peut citer à nouveau Faily, commissaire du pouvoir exécutif près les tribunaux civils et criminels du département du Calvados qui écrit au citoyen ministre de la Justice le 19 germinal an X (9 avril 1802) : « parce qu'il existe un grand nombre de procès-verbaux que les tribunaux ne pourroit estatuer puisque les habitans des communes ne sont pas cités. »²⁸¹. Cette application se mesure aussi aux plaintes reçues. Ainsi, le commissaire du gouvernement près l'administration centrale du Département de l'Escaut écrit le 10 frimaire an VIII (1 décembre 1799) au ministre de la justice pour se plaindre qu'un jugement a été rendu le 14 Messidor an VIII (3 juillet 1800) qui condamne des communes de son département, sans que les agents de celle-ci aient assignés ni même notifiés. « *Il paraît que ce jugement a été rendu sans que les agents des communes ni que ce soit, été entendus, ni même assignés pour composer leurs moyens de défendre ; sans même qu'il aurait été notifié que le tribunal suivi du département de la somme avait été désigné par le tribunal de cassation pour connaître de cette affaire.* »²⁸² L'administration centrale de la Dyle formule aussi ses plaintes au ministre de la Justice le 14 Thermidor an VII (1^{er} août 1799). Elle reproche que l'état des pertes n'ait pu être discuté et que les communes n'aient été ni appelées, ni entendues : « *Les formes austères de la procédure extraordinaire ordonnée par cette loi ont occasionné les murmures de toutes les communes. Elles se sont plaints d'avoir été condamnées sans avoir été appelées, sans avoir été entendues, sans avoir pu contradictoirement aux réclamations faire compter que les états des pertes des intéressées étaient dictés par la cupidité et ce montaient à des sommes que la plupart d'entre eux n'ont jamais possédées ; Et toutes ont demandé révision de ces jugements.* »²⁸³ Cette procédure très exceptionnelle ne semble pas cesser en même temps que les conditions exceptionnelles révolutionnaires comme le témoigne un rapport adressé au ministre en l'an IX²⁸⁴.

Du point de vue législatif, un projet de résolution présenté par le député Roemers tend, contre la pratique judiciaire étudiée, à rendre obligatoire la citation de la commune : « le

²⁸¹ AN, BB¹⁸ 200, Dossier 4850

²⁸² AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962

²⁸³ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962

²⁸⁴ AN, BB¹⁸ 334, Dossier 4588

commissaire près le tribunal civil sera tenu, sous sa responsabilité, de faire citer à un délai (qui ne pourra excéder deux décades) la partie lésée, & la commune intéressée »²⁸⁵.

Si l'intervention des parties est limitée le plus possible dans le procès, des projets entendent limiter la procédure judiciaire au point, parfois, de la faire disparaître.

II. Limiter la procédure judiciaire

Le rapport de la commission Roemers du 28 frimaire an VI (18 décembre 1797) entendait rendre la procédure exclusivement administrative. Il faisait suite au message du 16 frimaire (6 décembre) du Directoire au corps législatif, en reprenant sans rien ajouter l'intégralité des arguments du message du pouvoir exécutif. Le Directoire avait appelé ce changement de ses vœux en raison du caractère purement administratif de la fixation des dommages intérêts : « *La fixation dont il s'agit est un objet purement règlementaire* »²⁸⁶. À cela s'ajoute la nature fiscale de ces dommages-intérêts²⁸⁷. Cette nature fiscale se déduit de la manière dont ces dommages-intérêts sont perçus : « *comme les dommages et intérêts se paient au marc la livre des contributions directes de chaque habitant de la commune, il semble qu'ils en partagent la nature, et qu'ils doivent être établis par la même autorité qui détermine la quotité des contributions communales* »²⁸⁸. La gestion administrative de cette loi permettrait enfin qu'elle soit appliquée avec plus de rigueur, le gouvernement pouvant mieux contrôler les administrateurs que les juges. Le Directoire pense pour aux administrations départementales pour remplacer le rôle des tribunaux : « *Il serait plus expéditif et plus sûr de transporter cette attribution aux administrations centrales de département* ». La commission spéciale se range à l'avis du directoire exécutif : cela éviterait les appels. Roemers conclut : « *il n'y a rien de contentieux dans ce règlement* ». Cette tentative de supprimer la procédure judiciaire rencontre

²⁸⁵ ROEMERS Charles-Clément, *Corps législatif. Conseil des Cinq-Cents. Nouveau projet de résolution, présenté par Roemers, sur la police et la responsabilité des communes. Séance du 21 prairial an 7*, Imprimerie nationale, an VII. Page 9

²⁸⁶ ROEMERS Charles-Clément, *Corps législatif. Conseil des Cinq-cents. Rapport fait par Roemers au nom d'une commission spéciale sur la police et la responsabilité des communes. Séance du 29 vendémiaire an 7*, Imprimerie nationale, an VII.

²⁸⁷ Une circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets des années 1830 parle à ce propos d' « *impôt de la punition* ».

²⁸⁸ ROEMERS Charles-Clément, *op. cit.* p272

de telles résistance que Roemers enlève la proposition de son nouveau projet de résolution, et rappelle le rôle essentiel du procès dans la détermination de la faute de la commune²⁸⁹.

La transformation de la procédure établie par la loi du 10 vendémiaire en une procédure uniquement administrative n'aboutit pas. Cela aurait été pourtant la continuité logique d'un texte et d'une pratique qui donne à la procédure administrative un rôle prédominant. Si la loi connaît tout un ensemble de dispositions procédurales exceptionnelles, en premier lieu l'absence de citation de la commune, il semble que certaines limites ne doivent pas être franchies.

Enfin, la centralité du procès-verbal dans le procès s'atténue au fil du temps. Le caractère exceptionnel de la procédure de la loi s'atténuant sous le Consulat et l'Empire, le procès-verbal devient une preuve moins exorbitante du droit commun. Une note destinée au ministre de la Justice en 1802 illustre cette transition progressive vers un régime de preuve plus mesuré²⁹⁰. La place du procès-verbal est d'abord réduite. Comme il existe une exemption de responsabilité prévue par la loi, les juges doivent statuer sur le fonds et ne peuvent se limiter à fixer le niveau des dommages intérêts, si bien que le procès-verbal peut être considéré comme une preuve irréfutable. S'il y a une discussion sur le fond, le défendeur doit pouvoir être présent : « *il ne serait ni raisonnable ni juste d'interdire toute deffense (sic) en première instance* ». Si la responsabilité était systématique et que le débat portait sur la fixation des dommages-intérêts, cette présence serait moins nécessaire. Selon l'auteur de la note, cela correspond à une tendance réelle des tribunaux : « *les tribunaux ont pris le parti de ne plus rendre de jugements contre les communes sur la simple vue des procès-verbaux et autres pièces constatants les délits, et ont ordonné que les communes seront appelées.* » Les juges prendraient alors une autonomie nouvelle : « *le tribunal d'Aix ou de Valence nonobstant ce que le ministre lui avait écrit n'a pas jugé acceptable de condamner une commune sans l'avoir cité, et a ordonné qu'elle sera appelée* ». Une circulaire de 1847 résume cela : « *Quant à la force intrinsèque de ces procès-verbaux, nous pensons que ce sont des éléments de décision pour les juges, mais non des actes qui les lient, en excluant la preuve contraire.* ». L'auteur de la circulaire a en effet une conception du jugement différente de celle des fonctionnaires et des représentants sous le Directoire : «

²⁸⁹ ROEMERS Charles-Clément, *Corps législatif. Conseil des Cinq-Cents. Nouveau projet de résolution, présenté par Roemers, sur la police et la responsabilité des communes. Séance du 21 prairial an 7*, Imprimerie nationale, an VII.

²⁹⁰ AN, BB¹⁸ 334, Dossier 4538

L'appréciation toujours délicate et variable des dégâts commis n'a pu être laissée tout entière et sans contrôle aux représentants même de la commune, portés naturellement à les dissimuler ou à les atténuer. ». Cette comparaison permet d'appréhender la dialectique qui existe entre la conception du rôle du juge et la force de la preuve du procès-verbal dans le procès, dans une question qui n'est pas celle de l'authenticité mais de la véracité des faits rapportés. Dans une justice révolutionnaire où l'on se méfie du juge, le seul moyen législatif de s'assurer du fonds du procès-verbal est de contrôler ses conditions de formation par l'autorité administrative. Dirigée vers un caractère toujours plus administratif de la procédure en étendant l'importance du procès-verbal, la politique du Directoire connaît un tournant sous le Consulat puis l'Empire, où c'est au contraire l'affirmation de la procédure judiciaire pour statuer sur les faits qui s'impose.

La phase administrative avant le procès connaît donc plutôt une expansion sous le Directoire, sous l'effet combiné du zèle des commissaires, des instructions du ministère de la Justice, de la pratique des juges et de la dynamique législative. Au contraire, la phase administrative qui suit le procès, l'exécution des jugements rendus, semble rencontrer des résistances au niveau local. Si les acteurs ont tendance à valoriser une lecture de la rédaction des procès-verbaux et la réquisition des poursuites civiles parfois plus expéditive encore que le texte, l'exécution des jugements est le théâtre d'une dynamique plutôt inverse.

Chapitre 2 : Exécuter les jugements

Section 1 : Une exécution efficace en théorie

I. Une procédure exceptionnelle

Les articles 8, 9 et suivants du titre V régissent l'exécution des jugements prononcés contre les communes en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV. Ils prévoient une exécution prompte et efficace. Tout est fait pour assurer une exécution la plus rapide possible. Le délai d'une décade pour verser à la caisse du département les sommes qui constituent les condamnations est garanti par une contribution des vingt plus forts contribuables résidant dans la commune, directement solvables et peu nombreux. Cette avance est, dans un second temps, remboursée par tous les habitants de la commune à raison des facultés de chacun. Le respect des délais prescrits est assuré par la force armée qui peut être requise à cet effet par l'administration centrale du

département²⁹¹. Les dispositions de la loi sont résumées avec simplicité par le commissaire du département des Côtes du Nord : « *justice, prompte justice sera rendue* »²⁹².

Ces mesures appartiennent à l'autorité administrative et non judiciaire, et le mode prescrit par la loi sur la police intérieure des communes pour l'attribution de la part contributive de chaque habitant correspond au système de comptabilité communale en vigueur²⁹³. Elles établissent un mécanisme de solidarité où l'administration centrale du département peut obtenir vite le paiement de la totalité de la créance. À charge pour les *solvens* ici habitants de demander par une action récursoire à l'encontre des autres débiteurs – ou des véritables débiteurs, les véritables auteurs des dommages, qu'ils payent leurs parts respectives.

L'exécution a pour but d'assurer une réparation rapide mais aussi de mettre une place une procédure qui, courte, a plus de chances d'aboutir : l'objectif est avant tout de rétablir l'ordre au plus vite en rompant le lien qui peut exister entre communautés locales et brigands. Les actions ouvertes par l'exécution permettent de justifier les délais très courts et le caractère expéditif de toute la procédure : une fois le retour à l'ordre advenu, les responsabilités seront mieux répartis. Néanmoins, en raisonnant de cette manière, l'exécution et sa pratique administrative transforment la responsabilité pour le fait personnel des habitants en une responsabilité-garantie bien différente de ce qui est entendu au titre IV « Des espèces de délits dont les communes sont responsables ».

II. Les actions ouvertes par l'exécution

L'exécution du jugement est très rapide et ouvre de ce fait un grand nombre d'actions une fois le paiement effectué. Elle relève ainsi d'une logique proche du cautionnement : la partie lésée est théoriquement dédommée au plus vite, et ensuite les condamnations sont justement

²⁹¹ Nous n'avons trouvé qu'un seul département où la force armée a été envoyée pour faire exécuter les jugements. Il s'agit d'ailleurs dans ce cas précis d'une procédure conduite par le commissaire près les tribunaux, ce qui n'étonne pas le ministre, alors que la loi prévoit que ce soit l'administration du département (AN, BB¹⁸ 225, Dossier 4232). Pour tenter d'expliquer la faiblesse des sources, peut-être pourrions-nous noter que l'application de la loi dans les départements théâtres de révoltes, brigandage ou insurrections se fait dans des départements où la force armée est alors déjà présente : la Vendée, la Belgique, le maintien de l'ordre dans le Midi.

²⁹² AN, BB¹⁸ 252, Dossier 7361

²⁹³ RENDU Ambroise, *Traité de la responsabilité des communes ou commentaire de la loi du 10 vendémiaire au IV*, Typographie Dondey-Dupré, 1847.

rééquilibrées ou réparties différemment. Ces actions à la disposition de ceux qui ont payé sont soit administratives, soit judiciaires.

La commune en tant qu'autorité administrative dispose en premier lieu d'actions administratives. L'action en contribution contre les autres communes responsables semble être pendant cette période une action administrative. Les actions judiciaires dont dispose la commune sont d'abord les voies de recours si celles-ci ne sont pas suspensives, comme c'est le cas à de nombreux moments sous le Directoire, en l'absence de doctrine claire. La loi précise aussi une action une fois le paiement des dommages intérêts effectué. Il s'agit de l'action en recours contre les auteurs du délit.

Les habitants de la commune disposent d'actions suite à l'exécution²⁹⁴. Les contestations sur la répartition entre les contribuables sont du ressort de l'administration²⁹⁵ : « dans le cas de réclamation de la part d'un ou plusieurs contribuables, l'administration départementale statuera sur la demande en réduction. » (article 10)²⁹⁶. Les habitants individuellement disposent aussi des voies de recours de la commune. : « *Les habitants de la commune ou des contribuables qui prétendraient n'avoir pris aucune part aux délits, et contre lesquels il ne s'élèveroit aucune preuve de complicité ou participation aux attroupements, pourront exercer leurs recours contre les auteurs et complices des délits* »²⁹⁷. L'article 4 du titre IV énonce un recours contre les véritables auteurs du délit. Les condamnations ne constituent pas des dettes communales proprement dites dans la mesure où elles s'exécutent directement contre les habitants eux-mêmes²⁹⁸. Elles portent sur tous les domiciliés. Cambacérès remarquait avec finesse qu'il serait plus juste de considérer le critère de la résidence habituelle, car ceux qui sont absents depuis

²⁹⁴ Notons que l'exécution pose question concernant le régime responsabilité des habitants. Le titre IV semble établir une responsabilité du fait personnel de chacun des habitants. Or les dispositions relatives à l'exécution du titre V combinée à l'exception du titre IV concernant la recherche des « auteurs véritables » penchent au contraire pour une responsabilité – garantie. Ces dispositions établissent un mécanisme de solidarité où l'administration centrale du département peut obtenir vite le paiement de la totalité de la créance. À charge pour le *solven*, ici constitué des habitants, de demander par une action récursoire à l'encontre des autres débiteurs ou des véritables débiteurs (les véritables auteurs des dommages) qu'ils payent leurs parts respectives.

²⁹⁵ AN, C¹ 94. L'article 10 du titre V énonce: « dans le cas de réclamation d'un ou de plusieurs contribuables, l'administration départementale statuera sur la demande en réduction ».

²⁹⁶ AN, C¹ 94. Le lecteur peut se référer à l'annexe.

²⁹⁷ AN, C¹ 94. *Idem*

²⁹⁸ RENDU Ambroise, *Traité de la responsabilité des communes ou commentaire de la loi du 10 vendémiaire au IV*, Typographie Dondey-Dupré, 1847.

longtemps ne peuvent se voir reprocher le fait de n'avoir pas empêché les délits d'être commis. Le jugement n'intéresse donc pas seulement la commune mais tous ses habitants qui supportent provisoirement ou définitivement les condamnations²⁹⁹.

De ce fait, les habitants peuvent attaquer la décision qui leur porte directement préjudice. La condamnation est prononcée contre la masse mais n'en porte pas moins sur eux *ut singuli*, et non pas *ut universi* : elle s'exécute non pas sur les biens communs ou communaux mais sur les biens particuliers de chacun³⁰⁰. Chaque habitant a donc un intérêt direct. Il faut ensuite citer l'action récursoire contre les auteurs du délit. Ce droit appartient aussi aux habitants entre lesquels le montant des condamnations a été réparti, comme l'énonce l'article 4 du titre IV.

Enfin, le cas des vingt plus gros contribuables est tout à fait intéressant. L'avance faite par les vingt plus forts contribuables doit, semble-t-il, être comprise comme une garantie : ils sont subrogés dans les droits de tous les habitants pour conduire la voie récursoire contre les véritables auteurs du délit. En leur qualité de bailleurs de fonds qui résulte du paiement, ils sont subrogés dans les droits des habitants³⁰¹. Ainsi, les vingt plus forts contribuables après paiement (et à défaut de paiement des autres habitants) peuvent conduire une action récursoire au nom de tous les habitants. Ils peuvent aussi choisir la voie administrative pour obtenir un remboursement, rien n'est dit dans la doctrine ou la loi de la possibilité de poursuivre les autres habitants.

En somme, la procédure et les voies de recours administratives et judiciaires après exécution laissent entrevoir un mécanisme complexe de garanties emboîtées : la commune pour les dommages résultant de délits commis sur son territoire, les vingt plus gros contribuables provisoirement pour les habitants, les habitants pour les auteurs des délits, chacun disposant d'une action récursoire et étant subrogé partiellement ou totalement dans les droits des personnes dont il garantit le paiement des sommes qui constituent in fine le montant du dommage. Ces cautionnements en chaîne garantissent théoriquement une compensation rapide de la victime. Cette exécution théoriquement très prompte se trouve en fait retardée en pratique.

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ *Ibid.*p111

³⁰¹ Colmar 15 germinal an XIII (5 avril 1805) Dall A. 3. 142 cité in *Ibid.*

Section 2 : Une exécution retardée en pratique

I. Les freins à l'exécution

Les sources révèlent de nombreuses plaintes pour inexécution de la loi dans les départements réunis de Belgique ; sans que l'on puisse réellement conclure de l'absence de plaintes dans les autres départements français sous le Directoire et le consulat, on peut néanmoins souligner que la présence de ces difficultés dans les départements réunis n'étonne pas. L'hostilité des populations et le caractère massif et expéditif des procédures conduit à des nombreuses résistances.

Les freins ont lieu à toutes les étapes de la procédure administrative d'exécution, selon les départements. Les administrations centrales chargées de fixer la répartition entre les cantons peuvent être au service de l'application de la loi, comme l'Escaut, ou un premier obstacle, comme l'administration de la Dyle, laquelle exprime son refus d'exécuter les jugements dans ses lettres, et conduit à de nombreuses plaintes de justiciables, comme Cattet ou Lapalière, dont nous développerons l'exemple plus bas. Le 3 Fructidor an VII (20 août 1799), le citoyen Cattet, se plaint de la lenteur de l'exécution du jugement au ministre le 3 fructidor an VII (20 août 1799). Il fait état de ses démarches auprès du commissaire du pouvoir exécutif, près de l'administration du département de la Dyle on imagine. Cela fait cinq mois que son jugement est établi « *je viens citoyen, réclamer la votre (sic), et vous prie de vous faire rendre compte des motifs de cette négligence, qui me fait un tort considérable* »³⁰². Dans la Dyle aussi, le juge de paix du canton d'Hersinnes a obtenu à son profit un jugement le 5 floréal an VII (24 avril 1799) portant condamnation de la commune d'Hersinnes à 1419 francs de dommages intérêts en réparation de pillages faits à son domicile par des brigands le 3 brumaire an VII (24 octobre 1798). Aucun appel n'a été interjeté dans les trois mois. Le citoyen JB Moy fils : « je m'adresse au département pour l'exécution sans avoir obtenu aucune justice ou exécution du jugement. Citoyen ministre, je vous prie de vouloir ordonner au département de la Dyle, de se conformer, à mon égard, à la loi susdit (sic) [article 11 titre 5 sur l'exécution du jugement]"³⁰³.

Lorsque ce ne sont pas les administrations centrales qui freinent l'exécution, ce sont les administrations des cantons, chargées de percevoir les sommes. Les administrations en charge d'exécuter les jugements rendus rencontrent des difficultés. On peut citer le commissaire du

³⁰² AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Le citoyen Cattet au ministre de la justice, 28 thermidor an VII (15 août 1799)

³⁰³ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le juge de paix du canton d'Hersinnes au ministre de la justice, 1er Nivôse an VIII (22 décembre 1799)

gouvernement près l'administration centrale du Département de l'Escaut qui écrit le 10 frimaire an VIII (1^{er} décembre 1799) au ministre de la Justice : « *La répartition de ces sommes achevées par l'administration centrale de ce département, vient d'être notifié, depuis quelques jours, à diverses administrations de canton pour en être opéré et le recouvrement conformément aux dispositions de ladite loi du 10 vendémiaire an IV. C'est ici que commencent les difficultés.* »³⁰⁴.

Ces difficultés proviennent des résistances locales, comme le signifie la même administration 6 jours plus tôt au ministre de l'Intérieur : « *Quoi qu'il en soit, la mise en recouvrement éprouvera de très grandes difficultés de la part de plusieurs administrations municipales, surtout depuis les événements du 18 brumaire, et je dû vous en prévenir.* »³⁰⁵.

Le diagnostic d'un commissaire près une administration centrale est alors tout à fait instructif :

« L'administration centrale aura beau mettre en avant une jurisprudence s'opposer aux vœux de l'immense majorité des intéressés ; la force de l'opinion fera qu'elle ne réussira guère ; la causticité lui supposera d'autres motifs, on tâchera de mettre au jour ses motifs, et du choc des différents intérêts jaillira la lumière dans les reflets frapperont en face plus d'un fonctionnaire qui ne s'en doute pas encore.

Le grand ; c'est de faire tout ceci sans secousse réactionnaire ; ces devoirs jusqu'où le gouvernement doit intervenir dans cette affaire majeure. Le peuple, ici comme dans l'ancienne France, ne connaît pas encore assez la théorie des principes pour comprendre qu'on puisse exécuter un jugement, par exemple sous un gouvernement quelconque, sans que le gouvernement ne l'ait expressément ordonné. »³⁰⁶

Signe que ces freins sont importants, les jugements rendus sous le Directoire en Belgique peinent à être exécutés même sous l'Empire. En 1809, il est ainsi question de la répartition des sommes auxquelles la commune d'Aershot a été condamnée en 1799. Le canton d'Aerschot souhaite répartir le montant des condamnations avec les villes de Herset et Heys-up-Demberg. Aerschot a depuis le jugement conduit un recours contre Herselt et Heys-up-Demberg. La commune du département de la Dyle a obtenu le paiement de ces deux communes du département des Deux-Nethes. Cependant, le préfet des Deux-Nethes tarde à exécuter la

³⁰⁴ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, l'administration centrale du Département de l'Escaut au ministre de la Justice, 10 frimaire an VIII (1^{er} décembre 1799)

³⁰⁵ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, l'administration centrale du Département de l'Escaut au ministre de l'Intérieur, 4 frimaire an VIII (25 novembre 1799)

³⁰⁶ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le commissaire du gouvernement près l'Administration centrale du Département de l'Escaut au ministre de l'Intérieur et de la Police, 4 frimaire an VIII (25 novembre 1799)

nouvelle répartition. Le préfet de la Dyle se plaint au Ministre. Il avance que les jugements obtenus par la commune d'Aesrhot établissent que des habitants de celles d'Herselt et Heys-up-Demberg ont fait partie des rassemblements armés qui se sont portés dans cette commune. Pour détruire cette assertion, il faudrait que ces jugements soient anéantis. Toute dénégation à ce sujet ne peut donc pas être prise en considération³⁰⁷. Le ministre approuve et écrit au préfet des Deux-Nethes.

L'exécution fait donc face à une série d'oppositions. Dès lors, les justiciables s'opposent aux autorités locales pour tenter d'obtenir l'exécution de leur jugement et réparation de leur préjudice. Le cas du général Lapalière montre de manière étonnante la manière dont un notable en s'opposant à l'administration départementale active tous les échelons de la procédure administrative prévue par la loi, jusqu'au ministre Cambacérès en personne³⁰⁸.

II. Les justiciables contre les autorités locales

Une étude de cas, celle de l'affaire Lapalière contre la commune de Grimbergen, pour l'exécution du jugement rendu en sa faveur, permet de bien cerner les oppositions qui ont pu émerger entre justiciables et autorités locales, dans un conflit qui ici prend une dimension toute particulière en raison du contexte, à savoir les relations du justiciable Lapalière, et l'état de dénuement d'un grand nombre de communes de la Dyle qui ne peuvent payer les sommes dues aux titres des jugements rendus contre elles (au moins quatre pour la commune de Grimbergen).

L'exécution du jugement rendu au profit du général Lapalière confronte celui-ci au département de la Dyle, et provoque l'intervention du ministère de la Justice. Lorsque la révolte des paysans éclate, sa propriété à Grimbergen est pillée et il obtient réparation par un premier jugement confirmé en appel. L'exécution provisoire du premier jugement et celle du second font face à l'opposition de l'administration cantonale et de l'administration centrale du département de la Dyle, qui contestent les procédures mises en place pour juger la révolte et le montant des réparations dans le département, dont la commune de Grimbergen, condamnée à 73 707 francs de dommage intérêts et d'amende, fait figure d'exemple. L'importance du général

³⁰⁷ AN, F^{3(II)} Dyle, Dossier 1667t, 1808. Les jugements se trouvent en partie au sein du dossier très volumineux mais sans ordre de la cote AN, BB¹⁸ 295.

³⁰⁸ Guérout de La Palière, qui écrit Lapalière dans ses lettres, en tant que général de la révolution emprisonné sous la Terreur, doit avoir des relations importantes sous le Directoire. La masse des plaintes ne provoque pas de tels échanges.

a peut-être à voir avec la présence assez marquante de ce sujet dans les sources consultées. Il en est fait mention dans les sept lettres de l'administration de la Dyle³⁰⁹. La 1^{ère} division, 3^e bureau du ministère de l'Intérieur est impliquée dans les échanges³¹⁰. L'affaire remonte ainsi régulièrement au niveau du ministre de la Justice lui-même, Lambrechts puis Cambacérès, qui annote de sa main les lettres reçues du général victorieux³¹¹. Charles Lambrechts, d'abord arbitre devient ensuite acteur des litiges, lorsqu'il accède à la présidence de la Dyle après le mois de thermidor an VII (juillet/août 1799).

Les 7 et 13 Germinal (27 mars et 2 avril), l'administration centrale du département de la Dyle écrit au ministre de la Police générale et le 13 au ministre de l'Intérieur pour demander une plus juste répartition des sommes auxquelles la commune de Grimbergen est condamnée. Elle rappelle l'incapacité de cette commune épuisée par les pillages qui y ont eu lieu : « *Jamais citoyen ministre, cette commune ne pourra payer une si forte somme de points le brigandage dont elle a été le théâtre et la victime assez longtemps, ces impositions, les réquisitions, l'on infiniment fatigué et joins à cela, le petit nombre de ses habitants, la médiocrité de leur fortune, tout conduit à prouver la possibilité où elle se trouve d'acquitter cette somme.* ». L'administration de la Dyle note les conséquences néfastes que le paiement d'une si forte somme auraient sur l'ordre public : « *Le découragement et la misère achèveraient sans doute de désoler nos contrées s'il n'est pris des mesures pour les répartir de cette manière.* »

L'administration propose alors de répartir les sommes entre toutes les communes du département. Elle s'appuie sur l'article 3 du titre 1 : « *L'article 3 du titre 1 dit que si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, toutes seront responsables des délits qu'ils auront commis et contribuables tant à la réparation et dommages-intérêts qu'au paiement de l'amende.* » La participation de tous les habitants d'autres communes le justifie : « *Il est notoire que toutes les communes insurgées ont pris une part active à tous les brigandages de points le nombre des individus qui fondaient sur un même point le ferait déjà présupposer, si on en avait la preuve par les arrestations journalière qu'on faisait des rebelles. Les premiers d'entre eux surpris à maliner venez de plusieurs départements et presque tous de différentes communes ; les arrestations subséquentes ont constamment assort*

³⁰⁹ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962

³¹⁰ AN, F(3)II Dyle, Dossier 1667

³¹¹ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962

*le même résultat. Il paraît donc équitable de répartir entre toutes les communes les sommes des condamnations qui seront prononcées. »*³¹².

Le ministre de la Justice reçoit une copie de la lettre par le ministre de la police général le 26 germinal (15 avril)³¹³. Quatre jours après, le ministre de l'Intérieur écrit à son collègue de la justice pour faire part des difficultés de la commune de Grimbergen à payer les sommes qu'elle a été condamnée à payer³¹⁴. Celui-ci prend le parti de l'administration de la Dyle et reprend ses arguments auprès de son collègue à la justice³¹⁵. Le ministre de la Justice reçoit en même temps la pétition du général Lapalière, qui se plaint de la mauvaise volonté de l'administration centrale du département de la Dyle³¹⁶.

Le 18 Floréal an VII (7 mai 1799), le ministre de la Justice répond aux ministères de la police général³¹⁷ et de l'intérieur³¹⁸ ainsi qu'au général Lapalière³¹⁹.

Le ministre de la Justice considère que la question ne relève pas de ses attributions. Au ministre de la Police générale, il répond que les lettres du 7 et 13 germinal an VII (27 mars et 13 avril 1799) et de l'administration centrale de la Dyle qui lui ont été transmises n'entrent pas dans les attributions du ministère de la justice³²⁰. Au Général Lapalière, le ministre de la justice

³¹² AN, F(3)^{II} Dyle, Dossier 1667

³¹³ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Le ministre de la Police générale au ministre de la Justice, 26 germinal an VII (15 avril 1799)

³¹⁴ AN, F(3)^{II} Dyle, Dossier 1667, L'administration de la Dyle au ministre de l'Intérieur, 30 Germinal an VII (19 avril 1799)

³¹⁵ « *Mon cher collègue, l'administration centrale du département de la Dyle expose que plusieurs communes de cette partie de la République celle de Grimbergen en particulier, sont dans l'impossibilité absolue de payer les sommes auxquelles elles viennent d'être condamnées par le tribunal civil du département du Nord, en exécution de la loi du 10 vendémiaire an IV. Le brigandage dont cette commune a été pendant assez longtemps le théâtre et la victime, les réquisitions (l')ont infiniment fatigué.* » AN, F(3)^{II} Dyle, Dossier 1667, Le ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice

³¹⁶ AN, F(3)^{II} Dyle, Dossier 1667, plainte au ministre de la Justice transmise par lui au ministre de l'Intérieur

³¹⁷ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Le ministre de la Justice au ministre de la Police Générale, 18 floréal an VII (7 mai 1799)

³¹⁸ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Le ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur, 18 floréal an VII (7 mai 1799), pour le brouillon ; AN, F(3)^{II} Dyle, Dossier 1667, Le ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur, 18 floréal an VII (7 mai 1799), pour la lettre envoyée

³¹⁹ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Le ministre de la Justice au général Lapalière, 18 floréal an VII (7 mai 1799)

³²⁰ « *tout ce qui a rapport à l'ordre judiciaire se trouve terminé par le jugement de condamnation intervenu contre la commune de Grimbergen et il ne s'agit plus maintenant que de la répartition et de la perception des sommes*

écrit : « *j'ai transmis sur le champ cette pétition au ministère de l'intérieur, cela étant sa compétence* »³²¹. La réponse au ministre de l'Intérieur, plus longue, développe l'argumentaire. Le ministre Charles Lambrechts, dans une lettre écrite par son proche conseiller le chef de la division criminelle Ouvard³²², répond au ministre de l'Intérieur de l'intérieur que cette affaire ne le regarde pas : « *la répartition et la perception des sommes qui forment le montant des condamnations* » est un objet « *purement administratif* »³²³. L'affaire étant déjà jugée, et la suite étant purement administrative, c'est au ministère de l'Intérieur de donner des instructions aux administrateurs pour qu'ils organisent la répartition. Comme le dit le ministre, commentant le brouillon rédigé par son proche conseiller : « *Tout est terminé pour ce qui concerne l'ordre judiciaire par le jugement des condamnations* »³²⁴. Néanmoins, il ne s'agit pas là que de la répartition et de la perception des sommes, étant donné qu'étendre le paiement des dommages-intérêts et de l'amende à d'autres groupes que les habitants de la commune de Grimbergen, à savoir ceux d'autres communes, revient à faire peser la responsabilité établie par le jugement civil sur d'autres personnes. Cela, le ministre de la Justice feint de l'ignorer, peut-être parce qu'en rejoignant les vues du ministre de l'Intérieur, il sait qu'une affaire purement administrative est plus simple à conduire. Peut-être est-ce aussi parce qu'il pense que les victimes doivent absolument être dédommagées (il renvoie à cet effet la lettre de plainte du général Lapalière). Enfin, il semblerait aussi qu'il souhaite se décharger d'un cas complexe à traiter.

Le ministre de l'Intérieur Nicolas François de Neufchateau, par une lettre préparée par la 1^{ère} division, 1^{er} bureau, répond au ministre de la Justice le 6 prairial an VII³²⁵ (25 mai 1799). Le ministre de l'Intérieur déplace l'objet de sa première lettre en insistant, non pas sur le cas de Grimbergen, mais sur le risque que portent des condamnations excessives sur une seule

que forment les montants des condamnations, et cet objet est purement administratif » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Le ministre de la justice au ministre de la Police Générale, 18 floréal an VII (7 mai 1799)

³²¹ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Le ministre de la Justice au général Lapalière, 18 floréal an VII (7 mai 1799)

³²² Les travaux sur Lambrechts soulignent la confiance et l'amitié qui liaient les deux hommes. Voir LELEUX Fernand, *Un démocrate inconditionnel. Charles Lambrechts (1753-1823)*, 1989.

³²³ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Le ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur, 18 floréal an VII (7 mai 1799), pour le brouillon ; AN, F(3)^{II} Dyle, Dossier 1667, Le ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur, 18 floréal an VII, pour la lettre envoyée

³²⁴ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Le ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur, 18 floréal an VII (7 mai 1799), pour le brouillon ; AN, F(3)^{II} Dyle, Dossier 1667, Le ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur, 18 floréal an VII, pour la lettre envoyée

³²⁵ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Le ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice, 6 prairial an VII (25 mai 1799)

commune et la nécessité à l'avenir de donner des explications aux tribunaux des départements. L'argument est intéressant : des condamnations trop importantes ne seront jamais exécutées. Ce déplacement a lieu probablement pour ne pas perdre la face, mais peut-être aussi pour ne pas s'engager trop avant dans cette affaire qui implique le général Lapalière, ce dont le ministre de l'Intérieur n'avait peut-être pas connaissance avant la réponse du ministre de la Justice, puisque l'administration centrale de la Dyle ne le mentionnait pas.

Deux mois après, les échanges reprennent suite à une lettre par laquelle l'administration centrale de la Dyle demande au commissaire spécial chargé de l'exécution des jugements dans le canton de Grimbergen, le citoyen Bourgeois, de suspendre l'exécution jusqu'à ce qu'il soit prononcé sur l'appel, et l'assure qu'il recevra son salaire dans l'attente de cet appel³²⁶.

Vingt jours après, le général Lapalière écrit donc au ministre de la Justice pour se plaindre que l'administration de la Dyle suspend l'exécution en raison des instructions concernant l'appel de Lambrechts, alors ministre de la Justice³²⁷. Cambacérés écrit lui-même dans la marge de sa lettre, à côté d'une mention « pressé », en rouge. Il ne désapprouve pas son prédécesseur ni l'administration centrale de la Dyle, et essaye de s'engager le moins possible dans cette affaire. Il se contente de préciser : « *Les tribunaux d'appel et le tribunal de cassation sont seuls compétents pour le décider.* »³²⁸.

L'affaire reprend après ce qui semble être une tentative du général Lapalière pour faire exécuter lui-même le jugement. Le 6 frimaire an VII (26 novembre 1798), un huissier sur la demande du fondé de pouvoir Lapalière se présente devant le citoyen Tors de la Sonde habitant de Grimbergen pour mettre en exécution la loi du 10 vendémiaire an IV. Le fondé de pouvoir de Tors de la Sonde dénonce la démarche dans une pétition du même jour adressée à l'administration centrale de la Dyle. Le 6 frimaire an VII (26 novembre 1798), dans cette pétition, le citoyen Nuewens expose que l'huissier Herinckx, sur la demande du fondé de pouvoir du général Lapalière, *oultre* l'exécution de la loi du 10 vendémiaire an IV pour une somme de 762 francs et 52 centimes.

³²⁶ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, L'administration centrale de la Dyle au commissaire spécial chargé de l'exécution des jugements dans le canton de Grimbergen, 5 thermidor an VII (23 juillet 1799)

³²⁷ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Le général Lapalière au ministre de la Justice, 25 thermidor an VII (12 août 1799)

³²⁸ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Le général Lapalière au ministre de la Justice, 25 thermidor an VII (12 août 1799), note de Cambacérés à destination de ses services

Le 7 frimaire an 8 (27 novembre 1799), l'administration centrale de la Dyle rend un arrêté pour surseoir l'exécution de cette condamnation par l'huissier Herincks au motif que l'exécution de la loi du 10 vendémiaire an IV est une compétence administrative, et que l'huissier en l'espèce agit comme un agent de l'autorité judiciaire. Or, l'article 24 de la loi du 21 fructidor de l'an VII (7 septembre 1799) porte qu'en cas de conflit d'attributions entre les autorités judiciaires et administratives, il sera sursis jusqu'à décision du ministre confirmé par le pouvoir exécutif qui en réfèrera, s'il est besoin au corps législatif. C'est ce que fait l'administration centrale de la Dyle dans ce premier arrêté du 7 frimaire (27 novembre 1799). Plus précisément, l'administration centrale de la Dyle s'appuie sur deux arguments principaux. Le premier est que l'huissier dirige l'exécution du jugement sur des personnes qui ne sont pas condamnées par le jugement : « *Considérant que les jugements rendus en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV sont dirigés contre les communes et non contre les particuliers* ». Ainsi, c'est à la commune qu'il faut exiger les sommes, pas aux habitants ou à certains de ses habitants. L'esprit de la loi n'est pas une garantie solidaire des habitants pour les dommages-intérêts et amendes que la loi prévoit, mais une condamnation portée contre l'ensemble des habitants qui constituent la commune, voire contre la commune elle-même, si tant est que l'administration centrale puisse y voir une personne, ce sur quoi on ne peut se prononcer ici. Ce qui est intéressant est que l'argument de la justice n'est pas invoqué ; ce n'est pas parce qu'il serait injuste de faire payer quelques habitants et pas tous que cette exécution doit être écartée, mais parce qu'elle est contraire à l'esprit de la loi.

Le deuxième argument est que les particuliers ne peuvent être contraints que par le mode administratif, repris à l'article 7, 8 et suivant du titre V de la loi du 10 vendémiaire an IV. Ainsi, quand il s'agit de faire payer les habitants de la commune pour les sommes auxquelles cette dernière est condamnée, l'autorité judiciaire représentée par l'huissier n'est pas compétente.

Le 11 frimaire an VIII (2 décembre 1799), l'administration centrale du département de la Dyle dans une séance présidée par Charles Lambrechts réévalue le cas. Elle estime que cette exécution est celle d'un jugement rendu nominativement contre 29 individus et non contre la commune de Grimbergen. En somme, elle considère que cette exécution n'est pas une exécution dans le cadre de la loi du 10 vendémiaire an IV. Elle se fonde sur une sommation du citoyen Lapalière qui entend liquider lui-même les dommages intérêts qui lui sont adjugés par un jugement du 3 vendémiaire an VII (24 septembre 1798), jugement qui n'est pas rendu en vertu de la loi sur la police intérieure des communes. Dès lors, étant donné que la compétence de l'administration centrale du département de la Dyle ne porte que sur l'exécution des jugements rendus en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV, le général Lapalière ne contrevient pas à

l'arrêté : « *quelque singulière et exorbitante que paraisse cette prétention, c'est cependant dans l'ordre judiciaire que les intéressés doivent se pourvoir contre icelle, puisqu'alors il ne s'agit point de l'exécution de la loi du 10 vendémiaire an IV, mais d'un jugement rendu nominativement contre les 29 individus y repris, et non contre la commune de Grimbergen* ». Ainsi, l'administration déclare qu'elle n'a entendu revendiquer la connaissance de cette exécution qu'autant qu'il s'agissait de la loi du 10 vendémiaire an IV, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

L'administration départementale se réserve toutefois dans le même document le soin de prendre des mesures pour empêcher que la force publique soit utilisée pour une exécution qui serait provisoire et donc illégale de la loi du 10 vendémiaire an IV : « Dans ce cas l'administration se réserve de requérir le général commandant ce département, ainsi que le commandant de la Gendarmerie, de prendre les mesures nécessaires pour main forte ne soit pas prêtée à l'effet de soutenir les entreprises illégales qu'on pourrait se permettre. »³²⁹ Il dénonce l'inaction de fonctionnaires de la Dyle, rappelle que le droit de propriété est sacré, et affirme que parmi les habitants ayant pris part aux délits, plusieurs ont reçu la peine capitale, pour insister sur la culpabilité qui pèse sur la commune, et l'injustice du retard dans l'exécution de ce jugement.

Le caractère exceptionnel et brutal de la procédure de jugement rend l'exécution difficile, alors qu'elle est en théorie prompte et efficace. L'application de la procédure administrative de constatation des délits et de la procédure de jugement par un tribunal extérieur au département (le tribunal du Nord ici) en temps de guerre civile ne pose pas de problème. L'exécution des jugements rendus suite à une telle procédure en temps de paix par l'administration de la commune et du département relève d'une plus grande difficulté.

III. Que peut faire le pouvoir exécutif ?

La question de l'exécution de jugements rendus par des procédures exorbitantes du droit commun se pose en Belgique à la toute fin du Directoire et au début du Consulat. Cette exécution pose celle de l'application à long terme d'un gouvernement de fait³³⁰. « *Que peut faire*

³²⁹ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Guerould Lapalière général de Brigade de la République française au ministre de la Justice

³³⁰ TERRACOL Louis, *Le gouvernement de fait, de la Révolution à la Libération*, These de doctorat, Université Paris-Panthéon-Assas, 2022.

le gouvernement ? » s'interroge Wan Wambeke, commissaire près l'administration centrale du département de l'Escaut. Ce dernier préconise un ensemble de solutions pour sortir de l'impasse d'un gouvernement qui paraîtrait ou fort, ou injuste. « *Le gouvernement n'est pas équitable* » s'il envoie la force militaire pour exécuter les jugements rendus contre les communes condamnées par le tribunal civil de la Somme. Ignorer les jugements rendus ne serait pas non plus souhaitable : « *pour la partie qui accorde des indemnités à un grand nombre de républicains, qui ont réellement souffert, et qui frappent du des cantons ou réellement de très graves excès ont été commis, la partie éclairée des citoyens dira que le gouvernement n'est pas fort (souligné dans le texte).* » Le commissaire propose alors un « moyen terme » : « *Il est un moyen terme (souligné dans le texte) qui, ce me semble, considéré et la dignité du gouvernement, et les intérêts de ceux qui ont réellement souffert des suites de la dernière révolte.* » Le commissaire touche ici à la contradiction fondamentale d'une loi civile conçue et utilisée à des fins de répression. « *Le voici : 1° l'amende, à peu près égale à la somme, que doivent donner les cantons à la République, ne serait pas mise en recouvrement. Le gouvernement, par un acte de générosité, qui serait vivement apprécié par toutes les classes des citoyens [...] la remettrait ou entièrement ou en grande partie.* » Le critère de la « *paisibilité contingente* » permettrait de décider du niveau d'exemption que le pouvoir exécutif souhaiterait accorder : « *le gouvernement ajournerait au moins la mise en recouvrement, jusqu'à une époque, déterminable par lui-même et d'après la paisibilité contingente (paisibilité contingente souligné) des habitants.* ». Nous n'avons, à ce stade, pas pu situer ce terme et son usage sous le Directoire.

Le commissaire soulève la question de l'équité, à la fois entre individus et entre communes, et conclut que la première est plus importante que la seconde : « *Comme on se plaint infiniment moins de la répartition des sommes payables en vertu de la sentence du tribunal civil de la somme, de la répartition, dis-je (dis-je souligné dans le texte), de cette somme entre diverses cantons, que de la sous répartition entre divers individus ; c'est de cette dernière dont il faudra ordonner la révision par des citoyens honnêtes, possessionnés, et patriotes, choisis parmi les habitants des cantons de cette dernière catégorie tant parmi ceux qui ont souffert que parmi ceux qui n'ont pas souffert.* » Enfin, le commissaire Wambeke propose une série de mesures complémentaires pour apaiser les cantons des départements réunis : lever les surtaxes des cantons déjà visés par des condamnations, indemnités aux familles et aux soldats revenus. Ces solutions ne sont pas écoutées par le ministère de l'Intérieur, qui semble se réfugier dans une certaine passivité concernant l'exécution de cette loi.

Propos conclusifs concernant l'exécution. Les solutions proposées par le commissaire Wambeke que le ministère ne prend pas, seront prises plus tard sous l'Empire et la Charte. Le ministre de l'intérieur obtient par exemple en 1920 que le ministre des Finances lève l'amende à laquelle ces deux communes étaient condamnées. Il s'appuie sur une consultation du Comité de l'intérieur du Conseil d'État et motive sa demande par une réflexion sur l'injustice de cette loi qui rend coupable le plus grand nombre d'un délit commis par un petit nombre. Au poids de l'amende et à l'ancienneté des événements, il relève une forme d'exonération de culpabilité liée aux conditions particulières dans lesquelles le délit a été commis : la disette. Le ministre des Finances accuse réception de la lettre, transmet l'ordre au directeur de l'Enregistrement d'exonérer les communes. Le directeur général de l'administration départementale de la Police au Ministère de l'intérieur transmet les instructions aux préfets du Nord et du Pas-de-Calais, dont dépendent les deux communes³³¹.

Cette ellipse montre donc que l'exécution connaît un mouvement inverse à celui de la phase administrative en amont de la procédure : son caractère administratif se renforce et l'autorité administrative prend une plus grande liberté dans la répartition des sommes. Un autre exemple est celui, plus proche, du Calvados en 1813. Saisi lors d'un recours administratif concernant l'exécution, le Conseil d'État refuse de condamner la ville de Caen à payer au nom de la loi du 10 vendémiaire an IV la somme de 6380 francs pour les dommages qui ont eu lieu lors de l'émeute de 1812 par le moyen d'une imposition sur les propriétaires fonciers. La somme sera payée par les revenus de la ville et portée sur son budget. À Havrincourt en 1820, il est question de la répartition du paiement des dommages intérêts et notamment de savoir comment mettre en œuvre le fait que la répartition doit être faite à mesure de la faculté de chaque habitant, et si la victime domiciliée dans la commune doit contribuer à sa propre réparation³³².

L'exemple du Nord et la comparaison avec des affaires ultérieures semble donc démontrer la frilosité du ministère de l'Intérieur et celui de la Police générale pour contrôler l'exécution sous le Directoire. Le pragmatisme dont semble faire preuve le ministère de l'intérieur sous l'Empire et la Restauration permet en fin de compte d'appliquer la loi.

*

La procédure administrative se compose donc de deux phases. Une phase pré-judiciaire d'abord au caractère administratif important, mais par la suite normalisée. Une phase administrative

³³¹ AN, F³⁽⁰⁾ 11

³³² AN, F²⁽⁰⁾ 106¹⁹

post-judiciaire ensuite, qui a du mal à se mettre en place. Le tournant administratif qui suit le Directoire permettra d'assurer plus efficacement l'exécution des jugements et introduction d'une considération d'équité. Sous le Directoire en effet le caractère exceptionnel de la procédure qui précède le jugement amplifie l'opposition à l'exécution des jugements. Au cœur de ces deux procédures administratives aux délais bien définis, le procès est encadré par la loi, ce qui ne donne pas lieu à discussion. Les débats sous le Directoire se concentrent avant tout sur les voies de recours. En effet, c'est le point aveugle de la loi. Ce silence est néanmoins essentiel pour l'efficacité de la réparation et de l'application de la loi. L'appel, et l'appel suspensif encore plus, mettent en danger la procédure tout à fait exceptionnelle du *décret sur la police intérieure des communes*.

Titre 2 : La procédure judiciaire à l'épreuve des voies de recours

Dans la procédure judiciaire, les voies de recours sont au cœur des débats entre pouvoirs locaux et pouvoir central, plaignants et juges, parce que la loi du 10 vendémiaire an IV est conçue comme une loi d'exception : exceptionnelle au sens où elle ne se conforme pas aux recours habituels de la procédure judiciaire. L'application de la loi dans les départements de Belgique à la fin du Directoire, massive et expéditive, met la question de l'appel et de son caractère suspensif au-devant de la scène. Les sources parlent parfois des voies de recours en général, mais lorsque les discussions se précisent, il est surtout question de l'appel, la voie d'opposition devenant une sorte de double fantôme, et le recours en cassation superfétatoire, l'idée étant probablement que pour accepter un recours en cassation, il faut déjà accepter l'appel. Quant à l'opposition, le terme est peut-être technique pour les échanges entre l'administration, les plaignants et les différentes autorités locales. Même s'il est souvent mentionné, il ne dispose pas dans les sources d'un traitement autonome. Les sources administratives parlent « d'appel et d'opposition » dans ces cas. Ainsi, par mesure de clarté et par fidélité aux sources, nous nous concentrerons sur la question de l'appel. Le répertoire Guyot définit l'appel comme suit : « *c'est l'action de recourir au juge supérieur pour faire réformer une sentence émanée d'un tribunal inférieur* »³³³.

Il s'agit donc de réformer un jugement. En première instance (ou pendant le premier jugement avant l'an VIII (1799 - 1800), la partie lésée dispose de l'action directe en responsabilité, le ministère public de la réquisition et la commune doit avoir l'autorisation de plaider. Les habitants dans la procédure : peuvent-ils être témoins ? Les voies de recours sont dépendantes des modalités de ces actions différentes selon la qualité des parties. Merlin de Douai dans ses *Questions de droit* considère trois personnes sur la question de l'appel : celle qui est condamnée, celle qui a intérêt à faire réformer le jugement, et celle qui a intérêt à faire réformer le jugement mais sans être comprise dans la condamnation que le jugement prononce. Il s'agit ainsi respectivement de la commune, du plaignant et du commissaire du directoire exécutif près les tribunaux civils et criminels. Concernant la partie lésée, les acquittements sont peu nombreux. Les sources n'ont pas permis d'identifier une requête d'un plaignant déçu dans ses prétentions qui souhaitait interjeter appel. De toute manière, la procédure ne pose pas de difficultés. Elle suit celle de droit commun, car ce n'est pas contre elle qu'est pensée la loi.

³³³ GUYOT, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale*. T2, 1775.

L'appel du ministère public pose quelques questions qu'il sera intéressant d'aborder. Cependant, le cœur de la question de l'appel concerne en fait la commune : si la loi conçoit une communauté d'habitants, c'est l'autorité administrative qui intervient dans la procédure, ce qui n'est pas sans manquer de poser des difficultés. Notons qu'après exécution, la commune ou ses habitants peuvent exercer des voies de recours judiciaires, que nous avons étudié plus haut, et qui ne sont pas présentes dans le débat sur l'appel, qui lui est au cœur des sources étudiées.

Faire l'histoire de l'acceptation des voies de recours contre les jugements rendus en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV, c'est alors s'intéresser à deux contextes : le cadre légal général et le contexte social et sécuritaire. La question des voies de recours de la loi traverse en effet plusieurs réformes constitutionnelles et légales : la constitution de l'an III dans laquelle la loi émerge, la constitution de l'an VIII (1799 – 1800), celles de l'an X (1801 – 1802) et de l'an XII (1803 – 1804), et enfin le code de procédure civile. Seul ce dernier fournirait des arguments assez forts pour permettre les voies d'opposition et qu'elles soient suspensives. Plutôt, il semblerait que c'est seulement sous l'empire de ce dernier que le pouvoir exécutif accepte définitivement de faire rentrer la loi dans le cadre légal habituel. Attendre aussi longtemps n'a rien d'évident, puisque contrairement à la loi des otages, il n'est pas besoin de suspendre la constitution pour appliquer la loi dans un département. Le contexte du traitement politique des révoltes et de la pensée de cette loi comme un outil de répression de la révolte des chouans dans l'Ouest, celle des paysans en Belgique et les brigands dans le sud de la France serait peut-être plus efficace pour penser par la suite sa disgrâce et le désir de considérer cette loi comme une loi civile de réparation, qui dès lors, s'intégrerait à la procédure civile habituelle. En effet, les pressions pour accentuer le caractère expéditif de la loi en supprimant l'appel sont au plus haut entre l'an VI (1797 – 1798) et l'an VII (1798 – 1799), où de nombreuses lois sont votées à l'assemblée, qui mettent en place des procédures très exceptionnelles pour lutter contre le brigandage dont la compréhension a lieu de manière essentiellement politique, et que nous avons étudié en première partie.

Le silence de la législation semble trop important pour que Tribunal de cassation, divisé sur le sujet, puisse se prononcer. Ce silence laisse donc toute liberté au pouvoir exécutif et aux autorités locales pour s'opposer sur cette question. Dans ces débats, la voix du ministre de la Justice compte, et Lambrechts et Cambacérès à la suite proposent, chacun, deux opinions distinctes et opposées. Si tous deux pensent que la loi ne rejette pas la faculté d'appeler et les voies de recours en général, le premier pense que ces voies suspendent l'exécution, le second juge au contraire que la loi requiert une exécution immédiate.

Chapitre 1 : Le silence de la législation et du Tribunal de cassation

Section 1: Le silence de la loi

Le seul recours prévu par la loi est celui énoncé au Titre IV contre les véritables auteurs du délit. L'organisation générale de l'appel, d'abord par l'appel circulaire, puis après l'an VIII (1799 – 1800) suivant une hiérarchie judiciaire, ne semble pas devoir s'appliquer à la procédure de la loi du 10 vendémiaire an IV, pourtant muette à ce sujet. La difficile application du droit commun de l'appel notamment concernant les justifications de l'appel du commissaire se complique avec les dispositions législatives propres aux communes. Le Conseil des Cinq-cents tente d'ordonner l'appel des jugements rendus en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV, mais cette solution qui tentait de mettre fin au vide juridique n'est pas retenue, comme nous l'avons étudié plus haut.

I. La difficile application du droit commun de l'appel

L'appel des jugements rendus en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV est encadré par un certain nombre de lois. Le 3 novembre 1789 les parlements sont mis en vacances illimitées. La loi fondamentale de réorganisation d'ensemble du système judiciaire (16 - 24 août 1790) fonde pour ainsi dire l'ordre judiciaire. L'appel est dans ce système un appel circulaire³³⁴. Au moment où la loi sur la police intérieure des communes est promulguée, cet appel est encadré par la Constitution de l'an III (1794 – 1795), au Titre VIII, sous la mention *De la justice civile*, à l'article 219 : « *L'appel des jugements prononcés par le tribunal civil se porte au tribunal civil de l'un des trois départements les plus voisins, ainsi qu'il est déterminé par la loi.* »³³⁵.

La réforme de l'an VIII (1799 – 1800) instaure des tribunaux d'appel. Ils sont au nombre de 28. Leurs décisions sont rendues par au moins sept juges, et le commissaire du gouvernement représente le ministère public (histoire de la justice p55). La Constitution an VIII (1799 – 1800) encadre l'appel à l'article 61 « *En matière civile, il y a des tribunaux de première instance et des tribunaux d'appel. La loi détermine l'organisation des uns et des autres, leur compétence, et le territoire formant le ressort de chacun* »³³⁶. Le plus surprenant est l'absence de répercussion dans les sources de cette réforme de l'an VIII » (1799 – 1800). Malgré la

³³⁴ CHAUVAUD Frédéric, PETIT Jacques-Guy et YVOREL Jean-Jacques, *Histoire de la justice de la Révolution à nos jours*, Presses universitaires de Rennes, 2007.

³³⁵ La version du texte est celle publiée sur le site officiel du Conseil constitutionnel.

³³⁶ *Idem*

déconstruction progressive du modèle judiciaire de 1791³³⁷ sur laquelle reposait la loi du 10 vendémiaire an IV, les commissaires près les tribunaux ne consultent pas le ministre sur l'effet de ces changements sur les procédures de la loi, et les débats portent sur l'appel, l'opposition et le pourvoi en cassation. Nous pensons que ce n'est pas parce que cette réforme n'a pas affecté les actions initiées en vertu de cette loi, mais plutôt parce que la procédure que suivent les procès contre les communes n'a pas plus été affectée, ou pas moins, que les autres, si bien que les questions sont conservées sous d'autres dossiers.

Le commissaire public peut-il faire appel pour le plaignant ? Le commissaire doit autoriser les poursuites. Si aucune difficulté ne se pose lorsque les voies de recours sont initiées par le plaignant qui a été débouté de ses demandes, le cas où le plaignant ne peut ou ne veut pas former appel du jugement soulève des interrogations.

Une question émerge dans l'application de la loi : le commissaire peut-il se substituer au plaignant et interjeter appel à sa place ? La question est posée au ministre : « *Il n'y a pas d'embarras dans cette affaire parce que l'individu X est parti et s'est porté appellant (sic), mais lorsqu'il n'y a pas de partie agissante et qu'un jugement me paraît évidemment contraire puis-je et dois-je interjetter (sic) appel la loi est muette* »³³⁸ écrit à Caen le dénommé Cailly, commissaire du pouvoir exécutif près les tribunaux civils et criminel du Département du Calvados. En demandant s'il peut agir même lorsque des particuliers sont lésés, il demande si finalement à chaque fois l'intérêt de l'État est atteint, s'il peut mettre en mouvement l'action judiciaire. Cela sous-tend la question de l'intérêt à agir d'une part, et de la qualité à agir d'autre part. Le ministre ne répond pas à la question, la circulaire du 16 ayant annulée les actions sur les faits antérieurs à la pacification.

Sur quel fondement la possibilité d'appeler à la place du plaignant pour le commissaire pourrait-elle être justifiée ? Il faut se demander si l'exercice de la capacité du commissaire à appeler peut se fonder sur la défense des intérêts du plaignant. Il s'agit ici de prendre le terme « à la place » au sens propre : le commissaire n'agit pas pour lui ou les intérêts qu'il représente, mais exclusivement pour le plaignant. Le commissaire pourrait-il agir pour l'intérêt du particulier ? En agissant pour l'intérêt du particulier, il interjette appel au nom de cette partie

³³⁷ BERGER Emmanuel, « Ordre public et poursuites criminelles sous le Directoire (1795-1799). L'expérience d'un modèle judiciaire libéral », *Annales historiques de la Révolution française*, 2007/4 (n° 350), p. 135-152

³³⁸ AN, BB¹⁸ 200, Dossier 4850, le commissaire du pouvoir exécutif près des tribunaux civil et criminel du département du Calvados au ministre de la Justice, 10 fructidor an IV (7 juin 1796)

comme un tiers non fondé de pouvoir à cette fin. Un arrêt de la cour de cassation du 24 brumaire an IX (15 novembre 1800), cité par Merlin de Douai, a toutefois refermé cette possibilité. Dans cet arrêt, l'appel interjeté par le procureur, une qualité bien plus proche de la représentation des intérêts du plaignant que celle de commissaire du gouvernement, n'était pas recevable, car celui-ci était sans qualité pour le faire. Il était sans qualité car il n'avait figuré en rien dans le jugement et l'affaire lui était totalement étrangère³³⁹. Néanmoins, la qualité du commissaire n'est en rien comparable puisqu'il est même qualifié de défenseur de la victime, comme l'explique le 14 Germinal an VII (3 avril 1799) l'administration centrale du département de l'Eure au ministre de la Justice, pour laquelle la loi « a investi les commissaires près les tribunaux du droit de poursuivre, parce qu'elle leur a imposé l'honorable obligation de répondre pour les victimes du brigandage. »³⁴⁰.

Le commissaire peut faire appel au nom du pouvoir exécutif. Cette faculté ne va pas de soi, les commissaires près les tribunaux ne bénéficient habituellement pas d'un droit de regard sur l'opportunité des poursuites, selon Éric de Mari³⁴¹. Il semble compétent de manière générale dans les causes qui intéressent l'État, sans que cela soit inscrit dans la Constitution. Interroger l'intérêt à appeler du commissaire près les tribunaux revient quelque part à s'interroger sur le fondement de la réquisition du commissaire près les tribunaux qui demandent des dommages-intérêts pour un particulier. En tâchant de ne pas être anachronique et par analogie avec le ministère public dans la procédure civile aujourd'hui, on pourrait reprendre le « critère technique" développé par Véronique Mikalef-Toudic dans sa thèse en 1997³⁴². D'abord, le commissaire du pouvoir exécutif peut agir dans le procès civil comme représentant de l'État, et où il met en œuvre un droit substantiel comme un particulier. Ce n'est pas le cas ici, puisqu'il ne s'agit pas de l'amende au Trésor public mais des dommages-intérêts d'un particulier. D'un autre côté, il peut aussi agir comme défenseur des intérêts généraux de la société. Plusieurs

³³⁹MERLIN Philippe-Antoine, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence (quatrième édition). Tome 2*, 1812.. Par ailleurs, sans prendre en compte le particulier lésé, notons que le droit romain, celui interprété par les juristes de la fin de l'Ancien régime et de la Révolution, laisse la possibilité d'appeler lorsqu'on a intérêt à ne pas laisser subsister un jugement, comme c'est le cas pour des légataires concernant un jugement qui déclare nul le testament qui forme leur titre, ou sous réserve de certaines exclusions la caution qui peut appeler du jugement de condamnation porté contre le débiteur principal (p81 t1 questions de droit, Merlin se fonde sur le droit romain).

³⁴⁰ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962

³⁴¹ DE MARI Eric, « Le parquet sous la Révolution: 1789-1799 ».

³⁴² MIKALEF-TOUDIC Véronique, *Le ministère public, partie principale dans le procès civil*, Caen, 1997.

solutions s'offriraient. Cet intérêt pourrait être de punir la commune, mais ce n'est, a priori, pas l'objet d'une condamnation civile. Il y a là peut-être une confusion dans la perception qu'a le commissaire de cette loi civile à visée d'ordre public : l'intérêt public serait lésé, et quoique la condamnation soit versée à un particulier, son *prononcé* relèverait de l'intérêt du pouvoir exécutif. Si l'on songe à l'article « Appel » du Guyot, l'hypothèse d'une confusion entre ministère public au criminel et rôle du commissaire au civil se renforce. Ce que propose le commissaire près les tribunaux ressemble en effet à *l'appel à minimâ* qui avait lieu au criminel sous l'empire de l'ancien droit. Dans le *Répertoire* de ce dernier, on lit que la partie publique peut appeler lorsque ses conclusions ne sont point suivies, et qu'il lui paraît que le jugement dont elle appelle pourrait, en étant exécuté, nuire à la poursuite ou à la punition du crime, ou que ce jugement ne prononce pas une peine proportionnée à ce délit.

L'intérêt public enfin peut renvoyer au rôle des commissaires exécutifs, à savoir de veiller à la bonne application de la loi. Cela serait cohérent avec l'idée que se fait le directoire du rôle du juge dans les procès de la loi du 10 vendémiaire an IV³⁴³, à savoir un juge qui n'aurait pas à acquitter ou condamner, mais seulement à fixer le niveau de dommages-intérêts. Néanmoins, le refus de condamner la commune, refus apprécié au fond par les juges, peut-il réellement constituer une mauvaise application de la loi ?

Cette question permet de s'interroger sur le statut du commissaire du directoire exécutif près les tribunaux, dont l'action au-delà du réquisitoire écrit est absolument centrale dans la procédure civile et particulièrement celle de la loi du 10 vendémiaire an IV. Elle reste néanmoins assez marginale dans les sources. La faculté d'appeler de la commune et la suspension de l'exécution que l'exercice de cette faculté appellerait, est bien plus centrale. La faculté d'appeler de la commune croise en effet trois ensembles de normes juridiques : celles qui concernent l'appel en général du défendeur, celles qui concernent l'appel des communes et leur autonomie dans la procédure judiciaire et enfin la procédure d'exception établie par la loi répressive qu'est le décret du 10 vendémiaire an IV.

II. Tenter d'encadrer l'appel de la commune

La commune ne peut plaider sans être autorisée³⁴⁴. La commune ne peut plaider sans l'autorisation des administrateurs du département en vertu des lois des 14 décembre 1789 et du 29 vendémiaire an V (20 octobre 1796). La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) substitue

³⁴³ Voir partie législation

³⁴⁴ On peut citer une décision du Tribunal de cassation du 6 frimaire an 7 sur le sujet.

à cette autorisation celle du conseil de préfecture. Cette procédure est, comme le souligne le ministre de la Justice un moyen efficace de contrôler l'application de la loi, l'administration centrale du département se faisant en quelque sorte juge des jugements rendus : « *lorsque les demandes paraissent justes et mesurées, le département a toujours un moyen facile de faire exécuter les condamnations en refusant l'autorisation nécessaire aux agents des communes pour interjeter l'appel.* »³⁴⁵.

Une seconde autorisation est ensuite nécessaire. L'autorisation de plaider ne peut être accordée qu'après une délibération du conseil municipal. A priori les conflits dans l'autorisation de plaider ne concerne pas l'appel si le premier jugement lui était favorable, la commune n'ayant pas besoin d'une nouvelle autorisation pour défendre ce jugement en cause d'appel³⁴⁶. Ces deux autorisations sont, suivant l'ordre général judiciaire, nécessaires à peine de nullité³⁴⁷.

L'appel et le pourvoi ne semblent pas interdits mais le silence de la loi pose question pour les acteurs de l'époque. En premier lieu, la voie de l'appel est indubitablement ouverte à ceux qui, par un jugement non rendu en dernier ressort, sont condamnés, soit à payer, soit à faire quelque chose³⁴⁸. Or, les condamnations rendues en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV portent sur des communes, ce qui peut faire émerger des questions. Ces questions ne sont pas résolues par la loi. On peut se demander si l'autorisation de plaider porte ou non sur l'appel³⁴⁹.

Comme toute action devant les tribunaux, c'est au maire d'interjeter appel. Or, comme l'écrit Merlin de Douai dans son *Répertoire*, les lois de 1789 et de l'an V (1796-1797) « n'ont pas prévu les cas où des sections d'une même commune seraient en contestation relativement à

³⁴⁵AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, l'administration centrale du département de la Dyle au ministre de la Justice, 3 brumaire an VIII (25 octobre 1799)

³⁴⁶ MERLIN Philippe-Antoine, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence (quatrième édition). Tome 1*, 1812.

³⁴⁷ <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5849742k/f31.image> : n°38 15 octobre 1798 brumaire an VII => quand la commune n'a pas plaidé dans les formes exigées par les articles 54 et 56 de la loi du 14 décembre 1789 portant constitution des municipalités, le jugement est cassé.

³⁴⁸ MERLIN DE DOUAI Philippe-Antoine, *Questions de droit*, 1812. Article sur la « responsabilité des communes ».

³⁴⁹ À ce stade de nos recherches, rien n'indique pour l'application spécifique de la loi du 10 vendémiaire an IV de réponses.

des intérêts particuliers »³⁵⁰. C'est précisément ce point qui pose problème dans l'application de la loi du 10 vendémiaire an IV où la personne lésée est mécaniquement un habitant de la commune, puisque la responsabilité établie par la loi vise la commune où l'attroupement a eu lieu.

Que faire, donc, si personne ne peut représenter la commune ? Cette question est posée par l'administration centrale du département de la Dyle au ministre de la Justice le 4 brumaire an VIII (26 octobre 1799). Chargée d'autoriser les agents des communes ou les adjoints à faire appel par la loi du 29 vendémiaire an V (20 octobre 1796), l'administration centrale s'interroge sur la marche à suivre lorsque l'agent ou l'adjoint sont ceux-là mêmes qui ont essuyé des pertes, ou que personne ne veut accepter ces places : « *La question se présente donc de savoir qui interviendra au nom d'une telle commune. Sur ce point la loi est muette.* » Partagée entre permettre un conflit d'intérêt ou ne pas permettre à la commune de se défendre³⁵¹, l'administration départementale a autorisé un contribuable à agir au nom de la commune³⁵². Cette solution présentée comme temporaire pour empêcher une grande injustice, à savoir l'extinction des moyens de droit compétents, pallie le manque du législateur appelé à se prononcer³⁵³.

La question de la représentation de la commune pose en réalité celle de sa personnalité. Si elle n'était qu'une communauté d'habitants, n'importe quel contribuable pourrait la représenter, ici la question est bien celle de l'absence d'un de ses organes de représentation officiel - le maire, pour pouvoir la représenter au procès civil.

³⁵⁰ MERLIN Philippe-Antoine, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence (quatrième édition)*. Tome 1, 1812. Page 587, à la catégorie « communauté d'habitants ».

³⁵¹ « *L'administration municipale ou celle de départements autorisera elle une désintéressée ou des contribuables à plaider au nom de la commune, autorisera on un municipal d'une autre commune du même canton. Lorsque l'agent et l'adjoint sont intéressés comme ayant essuyé des pertes, Qu'ils ne veulent point donner la démission, de leur place, la Municipalité pourra elle cependant nommer un autre agent ou adjoint pour le cas qui se présente. Vous sentez citoyen ministre, que dans de telles circonstances nous devons nous trouver très vous embarrassés.* »

³⁵² « *Cependant ce serait la plus grande injustice si les communes intéressées n'avaient aucun moyen de se défendre et dans un cas où l'agent et la de joint avaient souffert des pertes, nous avons pris sur nous d'autoriser un des contribuables à intervenir au nom de la commune.* » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, l'administration centrale du département de la Dyle au ministre de la Justice, 4 brumaire an VIII (26 octobre 1799)

³⁵³ « *Nous pensons que dans tous les cas cela suffira au moins pour que les moyens de droit compétents ne soient pas périmés, en attendant que le corps législatif trace une règle à cet égard : car nous croyons que la loi présentant une lacune, c'est au législateur à la remplir. Nous nous vous invitons donc à prendre les mesures nécessaires à cet effet, ou à nous tracer telle autre marche que nous aurions à suivre.* »

Des tentatives de réforme ont lieu. Le projet de résolution de Roemers le 21 prairial an VII (9 juin 1799) explicite les voies de recours : l'exécution provisoire est encadrée mais officiellement exigée. Le paiement des dommages intérêts et de l'amende éventuelle sera fait provisoirement par l'administration centrale du département avant le jugement (article VII), au besoin par la force armée (article VIII). Cette exécution provisoire est limitée par un plafond de 3000 francs. L'appel est encadré par les articles XXXIII et XXXIV, en cas d'appel, la partie qui aura obtenu des dommages intérêts touchera une provision en donnant une caution. La répartition et la perception des sommes constituant les dommages-intérêts restent du ressort de l'administration centrale, les délais sont conservés et la procédure simplement explicitée des articles XXXV à XL. La commune a un certain nombre de recours, précisés aux articles XLI à XLIII. Ces mesures sont une manière d'améliorer l'efficacité de la loi en faisant taire les débats qui retardent son exécution. Notons que le ministre de la Justice a peut-être joué un rôle dans l'introduction de cette mesure qui n'était pas prévue par le message du Directoire³⁵⁴.

Le 18 pluviôse an VI³⁵⁵ (6 février 1798), soit un an avant, le ministre de la Justice se targuait dans une lettre au ministre de l'Intérieur d'avoir écrit à cette commission spéciale pour faire cesser les délais interminables dans l'exécution de la loi, délais qui étaient la conséquence d'un appel qu'on ne pouvait écarter : « *d'après un message du directoire exécutif adopté sur mon rapport, le conseil des 500 a nommé une commission chargée de réviser la loi dont il s'agit* »³⁵⁶. L'exécution provisoire permet de maintenir l'appel sans en souffrir des conséquences et correspond aux vœux formulés par le ministre le 18 pluviôse an VI (6 février 1798), sans que l'on puisse évidemment en conclure qu'il soit à l'origine de cette mesure.

Le contexte législatif de l'appel est compliqué à déterminer en raison des flous juridiques qui entourent la qualité et l'intérêt du ministère public d'une part, et la commune d'autre part. De plus, le droit commun de l'appel se confronte au régime exceptionnel de la loi sans que, dans son silence, les contemporains puissent déterminer quel droit l'emporte sur l'autre. Les solutions d'explicitation du régime des voies de recours ne sont pas retenues par le Conseil des

³⁵⁴ ROEMERS Charles-Clément, *Corps législatif. Conseil des Cinq-Cents. Nouveau projet de résolution, présenté par Roemers, sur la police et la responsabilité des communes. Séance du 21 prairial an 7*, Imprimerie nationale, an VII.

³⁵⁵ le ministre de la justice au ministre de l'intérieur 18 pluviôse an VI, AN F 3 I 11

³⁵⁶ le ministre de la justice au ministre de l'intérieur 18 pluviôse an VI, AN F 3 I 11

cinq-cents, si bien que le Tribunal de cassation se trouve finalement confronté à la question de l'appel.

Section 2 : L'absence de doctrine du Tribunal de cassation

Au début de l'an VII (1798 - 1799), un arrêt du Tribunal de cassation se prononce contre l'appel. Il est mentionné par le ministère le 16 floréal an VII (5 mai 1799), n'a pas été retrouvé, mais, semble-t-il, connaît une certaine diffusion par la voie informelle³⁵⁷. Jusqu'au mois de Messidor an VIII, c'est-à-dire pendant le Consulat, le Tribunal de cassation ne se prononce pas sur la question, ou dans des décisions d'espèce sans pouvoir faire émerger une ligne claire. Le Tribunal de cassation reste en vérité très divisé sur ce point, aucune doctrine n'émerge. Le 26 Prairial an VII (14 juin 1799), le commissaire du pouvoir exécutif près le tribunal de Cassation, le citoyen Jourde, au ministre de la Justice pour lui résumer la situation, après que son prédécesseur n'a pas daigné donner de réponses aux sollicitations de son ministre. Celui-ci lui fait part d'une discussion qui a eu lieu à la section des Mémoires la veille, dans le cadre d'une affaire où il était question de décider pour la commune de Perne, le rapporteur étant alors Zangiacomi³⁵⁸.

I. Les sections divisées sur l'appel

Institutionnellement, la cour est partagée entre la section civile qui soutient l'appel, et la section des mémoires, qui est partagée entre ceux qui l'admettent et ceux qui le rejettent. La section civile du tribunal de cassation semble ainsi unanimement admettre l'appel : la faculté d'appeler n'étant pas interdite par la loi, il faut se référer aux principes généraux de l'ordre judiciaire sur les deux degrés de juridiction et le recours en cassation, dont les parties ne peuvent être privées sans une disposition expresse de la loi. C'est en tout cas ce que Zangiacomi affirme en citant plusieurs décisions de la section civile.

La section des mémoires, elle, est divisée. Certaines décisions rejoignent celles de la section civile (dont le dernier en floréal an VII (avril/mai 1799) de Ventôse an VII (février/mars

³⁵⁷ Les sources administratives, tant départementales que centrales, mentionnent souvent qu'elles ont eu connaissance de cet article par une tierce personne.

³⁵⁸ Joseph Zangiacomi (1766-1846), avocat au Parlement de Lorraine (1785), procureur syndic du district de Nancy, Conventionnel (il vota pour la détention du roi), membre du Conseil des Cinq-Cents (1795), substitut auprès du Tribunal de cassation (février-novembre 1799), conseiller à la Cour de cassation (1800-1846), pair de France (1832), in D. Duchesne cité par JL Halpérin, à la page 334 de la deuxième partie de sa thèse, op.cit.

1799), mais le rédacteur de la loi, le citoyen Delaunay, devenu rapporteur à la cour de cassation, a fait arrêter le contraire par un arrêt rendu sur son rapport.

À quoi cette divergence peut-elle renvoyer ? J-L Halpérin ne semble pas avoir identifié de ruptures caractérisées entre sections au sein du tribunal en l'an VII³⁵⁹. Les débats sur la loi sont difficilement identifiables, l'unique source que nous avons ne cite pas le nombre de jugements ni l'identité des personnes. Une première hypothèse peut se fonder sur les parcours des membres de chaque section³⁶⁰. Au sein de la section des mémoires, Louis-Jérôme Gohier, vice-président, est un ancien ministre de la Justice, et, 10 jours après cette lettre du 16, est appelé le 26 aux fonctions de directeur. Delaunay est le seul membre des deux sections concernées au 1er frimaire an VII qui était un ancien membre du comité de législation. C'était même le rapporteur de la loi. Au sein de la section civile, le président Bayard et le vice-président Marraud semblent moins proches du pouvoir exécutif. Ainsi, l'interprétation politique de la loi du 10 vendémiaire an IV - une loi de police, répressive, rapide et efficace, celle de la Convention puis celle du Directoire pourrait avoir plus influencé une partie de la section des mémoires. Cette interprétation politique pourrait avoir un succès plus grand au sein de la section des mémoires qu'au sein d'une section civile composée de juristes plus éloignés du pouvoir et sensibles à l'interprétation proprement civile de cette loi. Il faut avoir à l'esprit que le Directoire souhaite au même moment rendre la loi encore plus exceptionnelle au Conseil des Cinq Cents, avec le projet, comme nous avons vu, d'une procédure exclusivement administrative. Une deuxième hypothèse tenant aux fonctions des sections pourrait compléter cette première piste. En effet, la section civile ne s'occupant que de lois réglées par le tribunal civil, ses juges pourraient avoir

³⁵⁹ HALPÉRIN Jean-Louis et SAUTEL GÉRARD, *Le tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution, 1790-1799 (volume I de la thèse de doctorat)*, Librairie générale de droit et de jurisprudence R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1987.

³⁶⁰ Selon le tableau des membres le 1er frimaire an VII (21 novembre 1798), établi par Jean-Louis Halpérin page 372 du volume II de sa thèse. On croise ces informations avec un remarque page 331 sur le nombre de conventionnaires et les anciens membres du comité de législation. Voir HALPÉRIN Jean-Louis, *Le Tribunal de cassation sous la Révolution française (1790-1799), volume II de la thèse de doctorat*, Université Paris II, 1985. Par ailleurs, le renouvellement de l'an VII a lieu suite à une loi votée le 22 Ventôse an VII (12 mars 1799) au conseil des anciens, soit trois mois après le tableau établi par Jean-Louis Halpérin, et 3 mois avant la lettre de prairial an VII (mai/juin 1799). L'historien dans le premier volume publié de sa thèse nous dit que « les onze membres désignés pour sortir en l'an VII furent pris parmi les dix élus de l'an IV qui siégeaient encore au tribunal de cassation, auxquels on adjoignit un élu de l'an V. » HALPÉRIN Jean-Louis et SAUTEL GÉRARD, *op. cit.* (page 246). Si onze membres ont pu changer entre le 1er frimaire (21 novembre) et le moment de la lettre, cette même composition a nécessairement été à l'origine des arrêts contradictoires et successifs cités par Jourde.

peut-être plus tendance à harmoniser les lois sous ses règles³⁶¹. Remarquons que cette hypothèse ne fonctionne qu'à condition d'identifier des champs traités par la section des requêtes qui échappent aux règles ordinaires.

Les divisions entre sections sont doublées de divisions au sein des sections, plus précisément au sein de la section des mémoires. Le récit de ces oppositions au sein de la section des mémoires est exemplaire. La section des mémoires choisit finalement de ne pas s'exprimer sur le cas qui lui est soumis.

II. Les divisions exprimées sur le cas de la commune de Pernes

Les débats de la section des mémoires sur la commune de Pernes sont vifs. Jourde présente ensuite les débats qui partagent les membres de la section des mémoires du tribunal de cassation, et qui s'expriment lors de l'examen de l'affaire de la commune de Pernes.

Selon Jourde, la section serait donc divisée entre partisans et adversaires de l'appel. Elle serait partagée entre ceux qui se rangent du côté de l'esprit de la loi et ceux du côté des principes de l'ordre judiciaire, entre ceux qui entendent conserver son caractère exceptionnel et ceux qui affirment son caractère civil. Ceux qui prohibent l'appel pensent que la singularité de la procédure établie par la loi du 10 vendémiaire an IV ne permet pas d'accepter l'appel ou le recours en cassation : « *la loi du 10 vendémiaire établissait une marche de procéder toute différente des règles ordinaires, que le législateur avait voulu une telle célérité dans le jugement comme dans l'exécution que l'on ne pouvait concilier avec cette intention la faculté d'appeler non plus que celle de recourir à cassation* ». A l'appui de ce point de vue, Jourde cite une série d'articles du titre 5 de la loi : l'article 7 (le jugement portant fixation des dommages-intérêts est envoyé dans les vingt-quatre heures à l'administration départementale et sous 3 jours à l'administration municipale du canton), l'article 8 (le montant de la fixation est versé à la caisse du département dans la décade) et l'article 13. L'argument de l'article 13 est plutôt original : dans la décade du versement fait dans la caisse du département, l'administration fait remettre aux parties intéressées le montant de la fixation, et cela sans ajouter l'adverbe « provisoirement », ni aucun mot propre à indiquer la possibilité d'un appel. Cette célérité ne permet pas l'appel, pas plus que l'esprit de la loi. Sur ce dernier point, on a vu qu'elle a été votée comme une loi de

³⁶¹ Cette même remarque serait proprement fautive un mois après, où les lois exceptionnelles comme celle de messidor an VII (juin/juillet 1799), puis un an après l'instauration de tribunaux militaires, ne sont du ressort d'aucune section. Voir HALPÉRIN Jean-Louis et SAUTEL GÉRARD, *op. cit.*

police permettent une répression prompte et efficace ; son rédacteur PM Delaunay, une fois rapporteur à la cour de cassation, est allé dans ce sens.

Les partisans de l'appel et du recours en cassation s'appuient sur les principes généraux de l'ordre judiciaire, mais aussi, de façon originale par rapport aux autres sources que nous étudierons, sur le texte de la loi elle-même. L'enjeu est de taille : le tribunal de cassation ne doit pas se substituer au législateur. De manière assez classique, les partisans de l'appel cités par Jourde avancent l'absence de mention prohibitive, qui n'exclut donc pas de l'application de la loi des règles générales de l'ordre judiciaire. De manière plus originale, les partisans de l'appel citeraient « les articles 2, 5 et 8 des titres 4, 5 et 6 du titre 6 (sic) [qui] déterminent impérativement ce que les juges feront, ce à quoi ils condamneront et dans quels cas les communes s'en déchargeront de toute responsabilité" : les juges ne se bornent pas à fixer le niveau des dommages intérêts mais procèdent à une étude précise du fond et de la responsabilité de la commune, si bien que, pouvant commettre alors des erreurs ou des fautes, ces fautes ou erreurs doivent pouvoir, au besoin, être corrigées par des juges seconds. Jourde cite le refus de se conformer aux dispositions de la loi, voire « l'influence des prétentions locales ». Il dénonce la possibilité de dommages-intérêts trop élevés ou trop bas, en insistant sur les conséquences dommageables de ces erreurs : la ruine de la commune ou du plaignant. Les juges peuvent aussi ignorer ou mal estimer la décharge de responsabilité. Parmi les opinions relevées par Jourde, le problème de l'arbitraire du procès-verbal : « *s'ils accordent des dommages-intérêts pour un délit qui n'aura pas existé et qu'il aura plu à un agent municipal de consigner dans un procès-verbal* ». Jourde conclue : « *il (n')aura donc dans tous les cas, ajoutait-on, aucun moyen de rappeler les juges à l'exécution de la loi et cependant le juge d'un tribunal de police qui aura condamné à une (demi)-journée de travail peut être annulé (sic) par la voie de cassation.* ».

Le tribunal de cassation est finalement si divisé qu'il ne souhaite pas se prononcer, trop sûr de ne pouvoir arriver à un accord une fois les sections réunies. La section ajourne donc la discussion en attendant une décision du pouvoir législatif. Ce renvoi au corps législatif à un moment où le tribunal de cassation s'émancipe largement du pouvoir législatif³⁶² pourrait montrer à quel point celui-ci est dans l'incapacité de se prononcer, ou que ses membres jugent le sujet piégeux. Cette deuxième possibilité, qui n'est pas exclusive de la première, pourrait être l'écho des débats houleux et des projets avortés de réforme de la loi, projets qui se multiplient au Conseil des cinq cents. Le tribunal de cassation attend donc prudemment que le pouvoir

³⁶² HALPÉRIN Jean-Louis, *op. cit.*

législatif se prononce : « *Dans ce conflit d'opinion on s'est décidé à ajourner le plus qu'on pourra toutes les affaires qui présentent cette question et espérant que la commission nommée aux 500 [...] reverra cette loi du 10 vendémiaire sur la police intérieure des communes de la République* »³⁶³.

La loi du 10 vendémiaire an IV étant muette sur l'appel, les juges du Tribunal de cassation sont partagés entre une interprétation fidèle à l'esprit du législateur et la volonté de faire rentrer cette loi dans les règles de procédure habituelle de la réparation civile. Les juges proches du législateur (dont, si on peut dire, le législateur lui-même : Pierre-Marie Delaunay l'auteur de la loi étant présent) plaident pour des voies de recours limitées pour ne pas entraver une procédure tout à fait exorbitante du droit commun. Étant donné que Lambrechts comme Cambacérés reconnaissent tous les deux la faculté d'appeler, ils sont plus proches des juges de la section civile que de Pierre-Marie Delaunay. Le caractère suspensif de l'appel secourt néanmoins leurs deux ministères, principalement dans le contexte des suites de la répression énergique conduite dans les départements de Belgique.

Chapitre 2 : Les solutions de la doctrine administrative

L'Administration et particulièrement le ministère de la Justice tentent d'apporter une réponse aux tensions juridiques et politiques soulevées par l'application assez expéditive de la loi du 10 vendémiaire an IV dans les départements. Cette réponse est d'autant plus difficile à apporter que la division du Tribunal de cassation et le législateur ne fournissent pas d'appuis solides à l'Administration. La position de l'Administration, déterminée à plusieurs niveaux selon les époques, du bureau jusqu'au ministre, se heurte tantôt à l'opposition des partisans de l'appel suspensif, tantôt à celle de ses opposants. Les partisans de l'appel suspensif soutiennent les droits de la commune tout en faisant face à l'enjeu de représentation et de personnification de cet ensemble d'habitants. Concrètement, il s'agit pour les autorités locales et les habitants de retarder l'exécution pour espérer ne pas avoir à payer. Quant aux opposants de l'appel suspensif voire de l'appel tout court, ce sont pour la plupart les justiciables qui veulent être réparés, mais il s'agit aussi de certains commissaires du pouvoir exécutif, zélés partisans d'une répression exemplaire, et dont on peut supposer que la légitimité de l'autorité se joue dans l'exécution du jugement. Les ministres successifs tentent ainsi de concilier le respect des droits de la défense,

³⁶³ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962

des droits revendiqués par une commune et le caractère exceptionnel d'une loi conçue pour exécutée sous dix jours.

Section 1 : Lambrechts partisan de l'appel suspensif

Face aux réticences locales et à l'absence de clarté législative, le ministre Lambrechts défend aux communes condamnées un droit de recours qui suspend l'exécution. Cette position du ministère semble s'affirmer à partir du moment où le ministre Charles Lambrechts en personne se saisit de la question, et tire profit de l'absence de doctrine sur le sujet. Cette doctrine rencontre cependant de fortes oppositions au niveau local.

I. Les errances du ministère de Lambrechts face aux interprétations locales

Le refus de l'appel suspensif par les autorités locales. Les autorités locales, celles qui communiquent leur avis au ministère, semblent regretter que l'appel soit possible et suspensif. Sont-elles représentatives de toutes les administrations centrales de département, de communes et des commissaires ? Il semble que les autorités satisfaites qui apprécient la possibilité de l'appel suspensif n'ont pas de raison de communiquer sur la question au ministère, si bien que, si la totalité des lettres sur le sujet proviennent d'autorités mécontentes de l'état du droit, elles peuvent ne représenter qu'une minorité de l'opinion des acteurs administratifs et juridiques dans ce début de l'an VII (1798-1799).

Ces autorités regrettent d'être forcées à autoriser l'appel suspensif. Le 14 Germinal an VII (3 avril 1799), l'administration centrale du département de l'Eure au ministre de la Justice explique qu'elle a été forcée d'accorder la faculté d'appeler, en se fondant : sur l'article 11 de la déclaration des Droits de l'homme qui dispose que nul ne peut être jugé qu'après avoir été entendu ou légalement appelé, la charte constitutionnelle articles 2 et 4 qui interdit le droit de juger sans appel lorsque les condamnations excèdent 1000 francs ; sur l'article 7 de la déclaration des droits, qui porte que ce qui n'est pas défendu par la loi, ne peut être empêcher. Ainsi elle conclut : « *la loi du 10 vendémiaire an IV ne défend point d'appeler des jugements rendus par suite de son exécution, donc on peut en appeler, comme de tout autre jugement* »³⁶⁴.

³⁶⁴ « Elle a dit, l'article 11 de la déclaration des Droits de l'homme dispose que nul ne peut être jugé qu'après avoir été entendu ou légalement appelé, et la charte constitutionnelle articles 2 et 4 interdit le droit de juger sans appel lorsque les condamnations excèdent 1000 francs ; elle a dit encore, l'article 7 de la déclaration des droits, porte que ce qui n'est pas défendu par la loi, ne peut être empêcher de points la loi du 10 vendémiaire an IV ne défend point d'appeler des jugements rendus par suite de son exécution, donc on peut en appeler, comme de tout

Elle a donc été contrainte d'autoriser les habitants des communes de Serquigny et d'Houlbec à appeler contre des jugements rendus contre eux. Les administrations départementales regrettent ensuite que cet appel soit suspensif. Il ressort de leur lecture que l'article 214 de la Constitution semblerait devoir s'appliquer en suspendant l'exécution des jugements, puisque dans le silence de la loi, les jugements rendus en exécution de la loi du 10 vendémiaire an IV sont assimilés à des jugements rendus sur contestation civile³⁶⁵.

La suspension de l'exécution est en contradiction avec l'esprit de la procédure de la loi. C'est une procédure d'exception et au sein de laquelle l'administration a une place importante : « *Pensez-vous que l'article 214 de la Constitution (De la justice civile) doit recevoir son application, lorsqu'il est question de l'exécution rapide d'une loi de salut public, exécution dans laquelle figure en majeure partie le pouvoir administratif ?* ». Les administrateurs de l'Eure s'appuient donc sur deux arguments. Le premier est l'expression de *salut public*, qui, quoiqu'associé à la Terreur et peu utilisée dans nos sources du Directoire, semble pouvoir justifier que la loi échappe aux principes ordinaires de l'ordre constitutionnel. L'urgence et la défense d'un intérêt supérieur justifient une procédure expéditive³⁶⁶. Le deuxième est la référence au pouvoir administratif, qui, parce qu'il est administratif, devrait échapper aux règles de procédures judiciaires³⁶⁷.

La suspension de l'exécution est en contradiction avec l'objectif de rapidité de la loi. Le commissaire du pouvoir exécutif près l'administration centrale du département de la Lys, le citoyen Fournier, annonce au ministre de la Justice lui aussi se conformer aux dispositions de la loi mais à regret : « *je vous annonce néanmoins que cette marche, toute légale qu'elle paraisse, détruira en quelque sorte l'effet des mesures que les législateurs a pris sur la police des*

autre jugement. C'est ainsi, Citoyen ministre, qu'il m'a été agi à l'égard de 2 vols et assassinats à force ouverte commis sur 2 particuliers de ce département l'un dans la nuit du 25 au 26 frimaire an VI (nuit du 15 au 16 décembre 1797) chez le citoyen le doigt journalier en la commune d'Houlbec, canton de Deverrion, et l'autre dans la nuit du 21 au 22 vendémiaire (12 au 13 octobre), sur le citoyen Laroque de la commune de Serquigny, canton de Beaumont. Les habitants de ces 2 communes nous ont demandé l'autorisation d'appeler des jugements rendus contre eux, l'article 11 de la déclaration des droits ne nous a pas permis de refuser cette autorisation, encore bien que nous eussions la conviction que les premiers jugements seraient confirmés. »

³⁶⁵ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962

³⁶⁶ RIAUX Jean-François, « Aperçu concernant l'emploi de l'expression « salut public » pendant la période révolutionnaire et quelques considérations sur ses antécédents », *L'Enseignement philosophique*, 68, Association des professeurs de philosophie de l'enseignement public, 2018.

³⁶⁷ Nous reviendrons sur ce deuxième aspect.

communes par la lenteur qu'elle entraîne et les formalités qu'elle suscite. »³⁶⁸ Cette lenteur entre en contradiction avec les dispositions de la loi : « *S'il en est ainsi les indemnités qui doivent être payées par les vingt plus forts contribuables résidant dans la commune, dans le délai d'une décade à partir du jour du jugement, ainsi que le prescrit l'article 8 du titre 5 de la loi du 10 vendémiaire an IV, pourront tarder à l'être pendant des années, lorsque les habitants de cette commune se seront portés appelants à un autre tribunal puis au tribunal de cassation.* »³⁶⁹.

Enfin, la suspension s'oppose à l'effet dissuasif de la loi. L'administration de l'Ardèche alerte le ministre de la Police Duval la mise en échec de l'objectif de dissuasion de cette loi. La peine n'étant que pécuniaire, l'exécution provisoire est possible. Elle est nécessaire pour en fait empêcher les communes de faire appel. Dans ces raisonnements où tout doit être un exemple dissuasif, l'exécution provisoire devient une « épouvante salutaire ». L'appel que la loi ne proscribit doit pouvoir être limité par tous les moyens : « *la crainte d'échouer d'amener par un nouveau jugement qui acquitte du premier un exemple funeste qui autorise le brigandage, fait qu'on n'ose poursuivre.* » C'est ici qu'on observe tout le paradoxe de l'autorisation administrative de plaider pour la commune : l'appel étant permis il semble que l'autorisation ne puisse lui être refusée. Cette dernière ne peut-elle pas s'appuyer sur des éléments d'espèce pour la rejeter ? L'administration centrale, à l'appui de son argumentaire, prend l'exemple de la commune de Montréal condamnée par le tribunal de l'Ardèche suite à l'assassinat du commissaire du directoire exécutif dans le canton de l'Argentière. L'appel interjeté par la commune aurait dissuadé son successeur et beau-frère, par ailleurs représentant du peuple, à continuer les poursuites³⁷⁰. Cette histoire serait alors responsable d'une hausse des brigandages

³⁶⁸ Bruges le 2 Thermidor an VIIe républicain : « Il n'est parvenu à ma connaissance jusqu'ici aucune des démarches et jugements rendus contre des communes du département en exécution de la loi du 10 vendémiaire an IV. Si le cas se présente et que je suis instruit de l'appel d'une semblable décision, j'en suspendrai l'exécution jusqu'à ce qu'il ait été prononcé sur l'appelle par les tribunaux de 2^{de} instance ou par le tribunal de cassation, puisqu'il peut encore être douteux que les jugements portés en vertu de cette loi, soit susceptible d'être réformé par les voix ordinaire, je vous annonce néanmoins que cette marche, toute légale qu'elle paraisse, détruira en quelque sorte l'effet des mesures que les législateurs a pris sur la police des communes par la lenteur qu'elle entraîne et les formalités qu'elle suscite. » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4562, le commissaire près les tribunaux au ministre de la justice, 2 thermidor an VII (20 juillet 1799)

³⁶⁹ AN, BB¹⁸ 125, Dossier 7444, Pétition de l'administration centrale du département de l'Eure, le 14 germinal an VII (3 avril 1799)

³⁷⁰ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Saint Martin représentant du peuple au ministre de la Justice

dans la commune de Montréal et celles qui l'entourent : « *l'espoir de paralyser par la voy (sic) de l'appel l'effet d'un premier jugement a accru l'audace de toutes les communes voisines.* ».

Pour reprendre l'expression de l'administration de l'Eure, le *démon de la chicane* ruine les efforts d'une loi d'exception prompte dans son exécution dont le mérite est d'être efficace : « *pendant ces délais l'humanité souffrent* »³⁷¹. Cette dernière, comme les autres autorités citées, appelle le ministre à réviser son avis ou à solliciter du corps législatif une loi additionnelle³⁷².

De Germinal à Prairial an VII s'ouvre le temps des doutes. Si le ministère semblait assez unanime dans son silence sur la possibilité de l'appel, les hésitations du tribunal de cassation font émerger les premiers doutes et les premières contradictions. La lecture du brouillon des instructions du ministre de la Justice au commissaire du directoire exécutif près les tribunaux civil et criminel de l'Ardèche est tout à fait intéressante de ce point de vue. Rédigée pour être envoyée le 2 germinal an VII (22 mars 1799), la lettre répond aux observations de l'administration centrale du département de l'Ardèche, que nous avons étudié plus haut. Elle révèle les contradictions au sein même de la hiérarchie du ministère, du fonctionnaire Deiaunay visiblement en charge de ce sujet au ministre Lambrechts, en passant par un de ses supérieurs ou des conseillers du ministre. Le premier rédacteur Deiaunay cite une jurisprudence du Tribunal de cassation³⁷³. Dans la marge, le conseiller ou supérieur écrit : « *j'ai supposé en révisant cette lettre que le ministre est instruit de l'intention du tribunal de cassation. Je serais néanmoins d'avis de supprimer l'observation ; car je ne connois guère sur quoi s'appuierait le tribunal de cassation pour interdire une voy de droit quand la loy elle-même ne la voy*

³⁷¹ « *Le démon de la chicane qui va toujours épiant les occasions d'alimenter ces fureurs et d'engraisser ses suppôts aux dépens du juste et de l'injuste, on a trouvé dans cette loi, une barrière impuissante opposée à son système dévorateur* », l'administration centrale du département de l'Eure au ministre de la Justice, 14 Germinal an VII (3 avril 1799)

³⁷² L'administration centrale du département de l'Eure dans la lettre précitée propose ainsi au ministre de la Justice de faire part au Directoire exécutif de ces difficultés, pour qu'il sollicite le corps législatif une loi additionnelle qui accélérerait l'appel et anéantirait le recours en cassation, en citant la loi du 29 Nivôse an VII (18 janvier 1799) (sur la répression du brigandage sur les grandes routes).

³⁷³ « *On gémit encore des inconvénients non moins graves quand entraîne les délais presque interminables provenant de l'appel des jugements du tribunal civil dans cette matière. A cet égard je vous observe que la loi n'accorde ni n'interdit postérieurement la faculté de l'appel ; que le tribunal de cassation admettrait un jugement qui aurait rejeté la faculté d'appeler. // En provoquant lorsque vous le croirez utile, l'application de cette jurisprudence, vous voudrez bien veiller avec le plus grand soin à l'exécution littérale de l'article premier titre 4 de la loi du 10 vendémiaire an IV.* » XXX

interdire ». Sous la note de celui-ci, le ministre Lambrechts répond : « *Sur quoi en effet est fondé ce qu'on dit ici de l'appel ? on a toujours répondu le contraire.* » La version définitive n'a pas été retrouvée, mais ce brouillon révèle bien les hésitations au sein même du ministère en charge d'instruire les commissaires près les tribunaux de la marche à suivre concernant cette loi de police. L'attention du ministre à la lettre, qu'il signe et annote, souligne l'importance de ces difficultés.

Le 14 Germinal an VII (3 avril 1799), soit 12 jours après, le ministre de la Justice, dans une lettre à l'administration centrale du département de l'Eure, fait référence à l'arrêt de la cour de cassation du 16 floréal an VII (5 mai 1799) : « *Le tribunal (sic) de cassation a décidé citoyen que l'appel ne pouvoit être admis contre les juges des tribunaux civils qui prononcent contre des communes des condamnations à des dommages-intérêts : il s'est fondé sur ce que cette loi étant une loi d'exception, les seules formes qu'elle établit doivent être suivies et son exécution et qu'elle n'a pas admis la voix d'appel.* »³⁷⁴

Le ministère de la Justice tente de connaître l'avis du Tribunal de cassation en passant par le commissaire près la cour supérieure, mais sa réponse se fait attendre. Dès le 6 germinal (26 mars), il envoie une lettre pour connaître la jurisprudence de cette cour³⁷⁵. Un relecteur note dans la marge : « *le commissaire Gauthier a dit au commissaire Oudart que le tribunal de cassation avait adopté cette jurisprudence* ». Toujours sans réponse, le ministère envoie une relance le 24 floréal (13 mai). Le 21 prairial (9 juin), il renvoie une dernière relance au successeur du commissaire en rappelant le désarroi dans lequel il est depuis trois mois : « *Cependant on me formule chaque jour cette question à laquelle je diffère aussi de répondre jusqu'à ce que je connaisse la jurisprudence du tribunal de cassation sur cet objet. J'espère citoyen que vous vous hâterez de m'en faire part.* ». La réponse du commissaire près la cour de cassation dont nous avons analysé plus haut le détail permet au ministre de se positionner sereinement sur la question car cette réponse est malgré sa longueur assez simple : la cour de cassation ne sait pas plus que le ministre si l'appel est impossible. Ce flou du tribunal de

³⁷⁴ AN, BB¹⁸ 125, Dossier 7444

³⁷⁵ « *Consulté plusieurs fois, C^{en}, sur la question si l'appel est admissible contre les jugements qui applique aux communes les dispositions pénales de la loi du 10 avril dernier en 4, en raison des délits commis sur leur territoire, j'ai toujours répondu affirmativement, fondé sur ce qu'aucune loi n'ayant exclu cette voie, j'ai dû rappeler les juges aux règles générales de l'ordre judiciaire portant la hiérarchie des tribunaux et la forme de procéder devant eux. Cependant, il m'est revenu que depuis quelques temps, le tribunal de cassation avait adopté une jurisprudence contraire ; je vous invite à m'en faire part officiellement dans le plus bref délai possible afin de me mettre en état de répondre à de nouvelles questions qui me sont soumises à ce sujet.* »

cassation permet d'appuyer la politique d'apaisement de Lambrechts en Belgique, qui tente d'adoucir la procédure assez exceptionnelle de cette loi.

En opposition avec les autorités locales, le ministère de Lambrechts reconnaît aux communes la faculté d'appeler, et que cet appel est suspensif. Après une période d'hésitations suite à la connaissance d'une décision contraire mais non publiée du Tribunal de cassation, le ministère réaffirme sa doctrine initiale lorsqu'il a connaissance en prairial (début juin) des divisions du Tribunal de cassation. Cette doctrine peut s'affirmer grâce au soutien des représentants des départements réunis de Belgique qui se font les porte-voix des communes condamnées et revendiquent particulièrement un appel suspensif.

II. Le tournant de prairial an VII (mai/juin 1799) : affirmation de la doctrine du ministère et politique d'apaisement

Le 26 Prairial (14 juin), les représentants des départements réunis écrivent au ministre Lambrecht pour lui reprocher l'excessive rigueur dans l'application de la loi du 10 vendémiaire an IV, et au premier chef des critiques, le caractère non suspensif de l'appel, fruit des instructions contradictoires du ministère et des libertés prises dans ce contexte par les administrations et les commissaires du directoire exécutif. Les représentants affirment qu'un appel non suspensif ne sert à rien : « *Dans cet état des choses les communes condamnées sans être entendues ni appelées ne trouvent aucun moyen de négocier vers l'autorité suprême pour faire cesser cette espèce de brigandage. La voix d'appel leur a paru douteuse et insuffisante, parce que les administrations ne se voient pas en droit de suspendre les exécutions dont l'effet désastreux est irréparable* »³⁷⁶. Cette conception est une rencontre heureuse avec la conviction personnelle du ministre, libérée de la jurisprudence de la cour de cassation par son commissaire.

La pression de membres de l'Assemblée est à la fois un impératif et un soutien de taille pour le ministre. À la suite de cette lettre, le ministère envoie très vite, un jour après, un message à tous les commissaires du pouvoir exécutif des départements concernés. Cette célérité renvoie au besoin de donner une réponse rapide sous la pression des représentants du peuple, dans une lettre où les administrateurs sont les premiers jugés. Même si le ministre est plutôt constant dans son refus de faire exécuter le jugement avant l'appel, beaucoup d'administrations, celle de

³⁷⁶ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, Pétition des représentants des départements réunis, 26 prairial an VII (14 juin 1799)

la Dyle en premier lieu, s'exprimaient pour suspendre l'exécution pendant l'appel ou l'opposition. La lettre des représentants est en fait surtout une aubaine pour le ministre qui peut faire faire valoir ce soutien et profiter de l'occasion pour instruire les commissaires de son opinion sur l'appel.

Ainsi, il envoie le 29 messidor (17 juillet) un message aux commissaires du pouvoir exécutif près les administrations des départements réunis pour que ces administrations autorisent l'appel et cessent de faire exécuter provisoirement les jugements, en attendant que l'on se soit prononcé sur le sujet : « *la loi du 10 vendémiaire de l'an IVe ne défend pas formellement l'appel, et quoique ses dispositions (semblent : barré) puissent en paraître implicitement le rejeter, il faut néanmoins que (le tribunal suprême décide) (barré) la difficulté soit résolue, en suivant la hiérarchie judiciaire.* » La remarque de Lambrechts dans la marge du brouillon est tout à fait claire : « *j'ai toujours pensé de mon côté que la loi n'excluant pas l'appel, il devait avoir lieu.* »³⁷⁷.

La conviction personnelle du ministre étant tout à fait la même que les revendications des représentants des départements réunis, la lettre est l'opportunité pour le ministre d'instruire officiellement de son point de vue tous les commissaires près les départements, en lui fournissant un appui contre les résistances locales à l'appel suspensif, des résistances de notables d'autant plus fortes que les plaignants sont souvent fonctionnaires publics. Comme le ministre doit s'y attendre, cette circulaire est suivie d'une vive réaction.

III. Les réactions locales face à la confirmation de l'appel suspensif

Cette affirmation de la Doctrine du ministre ne fait pas l'unanimité et le ministre Lambrechts est même l'objet d'une lettre de dénonciation adressée au Conseil des Cinq Cents par un lieutenant des douanes le 6 thermidor an VII (24 juillet 1799). Le citoyen Dupont, lieutenant des douanes, a été forcé de fuir son domicile de Turnhout et a obtenu réparation de ses pertes

³⁷⁷ « Je vous invite en conséquence à requérir la suspension de l'exécution des jugements contre lesquels les communes, se sont rendues appellantes (sic) ; vous n'oublierez pas de m'instruire des suites et du résultat de vos démarches. » AN, AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le ministre aux commissaires près les administrations centrales des départements réunis, 29 messidor an VII (17 juillet 1799)

en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV le 27 prairial an VII (15 juin 1799)³⁷⁸. Ayant demandé l'exécution du jugement à l'administration des Deux-Nethes, celle-ci lui a signifié son refus de le faire avant l'appel, en s'appuyant sur la lettre de Lambrechts. Le Citoyen Dupont se plaint donc au conseil des cinq cents.

Il accuse Lambrechts d'avoir usurpé le pouvoir des assemblées, en se permettant « *de son autorité privée d'interpréter la loi, en décidant de son fauteuil ministériel comme il le faisait de sa chaire à Louvain* »³⁷⁹. Selon lui, c'est donc l'autorité de la loi qui est remise en cause, tant par l'influence souterraine de certains représentants du peuple hors de l'assemblée³⁸⁰, que par le pouvoir usurpé du ministre³⁸¹.

Selon lui, la loi, puisqu'elle ne se prononce pas sur l'appel, ne le prévoit pas : « *Mais d'ailleurs, aucun homme de bonne foi ne verra dans la loi du 10 vendémiaire an IV qu'elle est parlée de l'appel, bien loin d'avoir fixé aucun délai pour la former, comme l'a soutenu le ministre, au mépris de la vérité.* » Le citoyen Dupont conclut sa demande en insistant sur le caractère réparateur de la loi et l'étendue de ses déboires³⁸². Le Conseil des Cinq Cents transmet

³⁷⁸ « *J'ai obtenu, citoyen législateur, par jugement du 27 prairial dernier une indemnité fort au-dessous de mes pertes réelles, mais contre laquelle je ne réclame point le tribunal ayant jugé dans sa sagesse et en dernier ressort.* » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le lieutenant Dupont au Directoire, 6 thermidor an VII (24 juillet 1799)

³⁷⁹ « *Vous verrez, citoyens représentants du peuple, par la lecture de cette lettre insidieuse que le citoyen Lambrechts se permet de son autorité privée d'interpréter la loi, en décidant de son fauteuil ministériel comme il le faisait de sa chaire à Louvain, que les jugements rendus en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV sont soumis à l'appel, et ce malgré le silence de ladite loi à cet égard, silence que nul autre que le législateur n'a le droit de suppléer sans porter atteinte à la constitution que nous avons tous juré de maintenir.* » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le lieutenant Dupont au Directoire, 6 thermidor an VII (24 juillet 1799)

³⁸⁰ « *S'il était possible que des représentants du peuple (ce que je suis très éloigné de croire) soient permis de faire dire à la loi ce qu'elle n'a pas dit, leur autorité ne s'étendrait pas jusqu'à obliger les citoyens qui en législation ne peuvent et ne doivent connaître que le vœu de la majorité du corps législatif dans les deux fractions qui le composent.* » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le lieutenant Dupont au Directoire, 6 thermidor an VII (24 juillet 1799)

³⁸¹ « *empêcher à l'avenir le ministre de la Justice de paralyser les lois sous le prétexte ridicule ou arrogant de les interpréter au gré de ses fantaisies ministérielles.* » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le lieutenant Dupont au Directoire, 6 thermidor an VII (24 juillet 1799)

³⁸² « *Je suis une des victimes de ces journées désastreuses. Forcé de prendre la fuite avec mon épouse et une fille en bas âge pour nous soustraire à une mort certaine, je fis à la hâte quelques paquets de nos hardes et effets, et tout le reste devant la proie de ces scélérats. Nous nous sauvâmes à Anvers où depuis 9 mois je vis à l'auberge avec des dépenses énormes qui ont déjà absorbé mes faibles ressources. Tout français, citoyen législateur, lorsqu'il est opprimé par le crime, tourne vers la loi et vers vous qui en êtes les auteurs, au regard qui le console dans ses infortunes. La loi sage 10 vendémiaire an IVA pourvu efficacement ce qu'un républicain attaqué dans sa personne*

la plainte au ministère, dirigé par Cambacérés désormais, qui, porté par une opinion différente de celle de son prédécesseur ne semble pas toutefois souhaiter le désavouer publiquement³⁸³.

Lambrechts contre les oppositions des notables et des fonctionnaires publics lésés par les insurrections de Belgique, choisit la voie de l'appel suspensif, qui correspond à une conviction personnelle, et qui est soutenue par les représentants des départements réunis et le silence du Tribunal de cassation. Son successeur Cambacérés affirme progressivement une voie opposée, par conviction personnelle, et peut-être sous la pression des plaignants dans une affaire dont la complexité embarrasse le ministère.

Section 2 : Cambacérés partisan de l'exécution provisoire

Le changement de Doctrine de Cambacérés peut avoir plusieurs origines. Une conviction personnelle d'abord, un légalisme à tout épreuve malgré la conviction que ce texte doit être réformé - mais il ne peut l'être que par le pouvoir législatif. On peut aussi proposer l'hypothèse d'un changement de rapports de force voire une moindre implication que son prédécesseur. La surabondance des lettres qui demandent la fin de la suspension des exécutions des jugements en attendant l'appel commandée par son prédécesseur Lambrechts a peut-être fait pression sur Cambacérés. Ainsi, Cambacérés peut aussi apparaître comme un pragmatique, qui préfère ne pas s'engager contre les autorités locales et ministérielles (d'autant plus qu'il n'a peut-être plus comme Lambrechts le soutien des représentants des départements réunis). Parmi ces pressions, on peut citer le ministre des Finances, qui demande au ministre de la Justice de mettre fin à la suspension de l'exécution du jugement rendu par le tribunal du Nord en faveur d'administrateurs des Douanes, en raison d'un vol commis à Bruxelles un an auparavant, dans le mois de brumaire an VII (octobre/novembre 1798). Cette suspension reposait sur une lettre de son prédécesseur Lambrechts. On n'a pas la réponse de Cambacérés³⁸⁴.

ou dans ses propriétés ne soit pas abandonnée à la misère et au désespoir. Elle règle d'une manière claire et précise la voie qu'il doit suivre pour obtenir justice. » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le lieutenant Dupont au Directoire, 6 thermidor an VII (24 juillet 1799)

³⁸³ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, lettre du lieutenant Dupont au Directoire, 6 thermidor an VII (24 juillet 1799), transmise au Ministre et annoté par lui.

³⁸⁴ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le ministre des Finances au ministre de la Justice, 6 brumaire an VIII (28 octobre 1799)

I. Des premières réponses timides

Dans un premier temps, Cambacérés se cache derrière l'indépendance des pouvoirs. Son ministère répond ainsi le 26 Thermidor an VII (13 août 1799) à une plainte du général Lapalière concernant l'inexécution de son jugement³⁸⁵. Dès lors, s'il se place dans la continuité de Lambrechts, la ligne du ministre est différente, en témoigne aussi la réponse du ministre en personne le 17 fructidor (3 septembre) à la plainte du Citoyen Dupont.

Le 17 Fructidor an VII (3 septembre 1799), le brouillon de réponse au lieutenant des douanes Dupont est signé par la seule main de Cambacérés. Cambacérés d'abord, justifie la démarche de son prédécesseur. « *Le ministre de la Justice a constitutionnellement le droit d'émettre son opinion sur la forme de procéder et sur le mode d'exécution des jugements ; la loi sur l'organisation du ministère se charge de régulariser, à cet égard, la marche des tribunaux ; s'il erre donc, ses opinions, son erreur ne saurait être un crime.* » Mais il révèle le fond de sa pensée, à savoir que, selon lui, cet appel ne devait pas être suspensif³⁸⁶. Ainsi, Lambrechts et Cambacérés reconnaissent tous deux que c'est à la cour de cassation de se prononcer et que dans cette attente on doit pouvoir suspendre l'exécution des jugements avant l'appel ; mais si le premier pense que c'est là le vrai sens de la loi, le second affirme l'inverse.

Cambacérés propose qu'une caution soit donnée par la partie lésée pour l'exécution provisoire du jugement rendu en sa faveur : « *si la partie lésée (sic) prétendait recevoir ce qui lui avait été allouée, elle devait fournir une caution solvable et la faire agréer par le tribunal parce qu'en cas d'appel le jugement n'a pas acquis encore la force de choses jugée.* » La méthode de la caution se trouve dans le répertoire de Guyot pour les jugements criminels mais

³⁸⁵ « *Lorsque mon prédécesseur, citoyen, a écrit aux différents commissaires du pouvoir exécutif près les administrations centrales des départements réunis, que l'appel des jugements dans les cas de l'application de la loi du 10 vendémiaire de l'an IV était suspensif par sa nature, il n'a pas fait qu'émettre son opinion particulière, Les tribunaux d'appel et le tribunal de cassation sont seuls compétents pour le décider.* » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le ministre de la Justice au citoyen le général Lapalière, 26 thermidor an VII (13 août 1799)

³⁸⁶ « *Je ne pense pas que mon prédécesseur se soit trompé entièrement puisque le tribunal de cassation a consacré le recours, le corps législatif l'a consacré lui-même dans la loi du 24 Messidor dernier (12 juillet) qui prescrit des mesures plus rigoureuses que celles qui sont ordonnées par la loi du 10 vendémiaire de l'an IV. Cependant réfléchissant sur les termes de cette dernière loi, je n'ai pas pu m'empêcher de reconnaître que le jugement devait être exécuté par provision nonobstant l'appel [...] J'ai écrit au commissaire du pouvoir exécutif près l'administration centrale de votre département pour lui expliquer mon opinion.* » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, annotations du Ministre sur la lettre du citoyen Dupont adressée aux directeurs, 17 fructidor an VII (3 septembre 1799)

avec une condition de plafond que l'on ne retrouve pas dans celle de Cambacérès³⁸⁷. Cette même méthode avait aussi été proposée par la *commission Roemers* dans son projet de résolution de l'an VI³⁸⁸.

Cette ligne est tenue par le ministère par la suite. Par exemple, le ministre ne remet pas en cause l'exécution provisoire dans le département des Forêts. Le 4 Thermidor an VII (22 juillet 1799), le commissaire du pouvoir exécutif près le département des forêts signale qu'une commune a été condamnée et que le jugement a été exécuté avant que les habitants fassent appel : « *Une seule commune de ce département a été condamnée jusqu'à ce jour en exécution de la loi du 10 vendémiaire an IV pour voie de fait formée sur le territoire envers des garnisaires envoyés pour accélérer la rentrée de contributions. Les habitants alors ont interjeté en appel, le jugement a reçu son exécution.* » Le commissaire demande si les habitants peuvent faire appel : le ministère répond par l'affirmative mais sans contester l'exécution provisoire³⁸⁹.

Ces premières réponses mesurées sont suivies d'un rapport au Directoire au début du mois de brumaire an VIII (octobre 1799), dans laquelle le ministre développe ses vues et demande une révision de la loi.

II. Le rapport au Directoire en brumaire an VIII (octobre 1799)

Le ministre de la Justice envoie un rapport au directoire exécutif en brumaire an VIII (octobre 1799 probablement), approuvé, lit-on, le jour même de son envoi³⁹⁰. Le ministre de la Justice Cambacérès considère que l'appel peut être admis mais n'est pas suspensif. Il se fonde sur la

³⁸⁷ Selon Guyot : « *quoiqu'en général l'appel d'une sentence définitive interjeté par l'accusé en suspende l'exécution, cependant lorsqu'elle ne contient que des condamnations pécuniaires elle doit être exécutée par provision nonobstant l'appel, en donnant caution, si outre les dépens, ces condamnations n'excèdent pas 40 livres d'intérêts civils [...]* ». GUYOT, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale*. T2, 1775. Sans s'attarder sur le détail de chaque condition de seuil maximal, le tout ne peut excéder 235 livres. Les condamnations en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV, qui vont jusqu'à 1500 francs habituellement, semblent, sans tenir compte de l'inflation, plus élevées, le franc étant établi sur la base d'une livre et 3 deniers le 7 avril 1795.

³⁸⁸ ROEMERS Charles, *Corps législatif. Conseil des Cinq-Cents. Projet de résolution, présenté par la commission spéciale nommée sur le message du Directoire exécutif, concernant les brigandages qui s'exercent sur les grandes routes*, Imprimerie nationale, an VI.

³⁸⁹ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, documents en lien avec le département des Forêts

³⁹⁰ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le ministre de la Justice aux citoyens directeurs, brumaire an VIII, octobre 1799

comparaison avec la « loi des otages » du 24 Messidor an VII (12 juillet 1799) et le formalisme de la loi sur la police intérieure des communes.

Cambacérés rappelle d'abord que les 9 départements réunis ont vu quelques communes se rendre appelantes suite aux jugements des tribunaux civils des départements du Nord, de la Somme et de la Moselle, et la réponse de son prédécesseur sur l'effet de cet appel, à savoir qu'il le croyait suspensif.

Cambacérés développe ensuite son opinion. D'abord l'appel peut être admis. Il se fonde sur la loi elle-même : celle-ci ne l'interdit pas, et sur l'analogie avec la loi du 24 Messidor an VII (12 juillet 1799) (la loi dite « des otages », dont nous avons vu plus tôt la véritable parenté qu'elle entretenait avec celle du 10 vendémiaire an IV).

Cependant, cet appel ne doit pas suspendre les effets du jugement. Il se fonde d'abord sur l'extrême formalisme des procédures de la loi, dont les délais ne permettent pas de faire appel. Pour Cambacérés, l'appel n'a pas sa place dans une procédure d'exécution aussi précisément réglée : *« la loi du 10 vendémiaire veut en effet que le jugement soit transmis dans les vingt-quatre heures à l'administration centrale qui, à son tour est tenue de l'envoyer, sous trois jours, à l'administration municipale du canton dont fait partie la commune condamnée ; celle-ci doit verser dans les dix jours, le montant des condamnations dans la caisse du receveur ; des dispositions Aussi formel de la loi écarte toute idée de suspension lorsqu'il y a appel ».*

Le deuxième argument repose sur l'analogie avec la loi du 24 Messidor (12 juillet) (la loi dite « des otages »), où une caution est exigée pour l'exécution provisoire du premier jugement, qui n'a pas avant l'appel acquis la force de chose jugée³⁹¹.

Notons une modification intéressante entre cette lettre et ses brouillons précédents. Le passage suivant n'a pas été conservé dans la version finale : *« et dérogent ainsi formellement dans ce cas particulier dont il s'agit à la règle générale qui veut que l'appel soit suspensif ».* Cambacérés en rayant ce passage a semble-t-il peut-être voulu atténuer le caractère très

³⁹¹ « la loi du 24 messidor dernier (12 juillet), sur les otages, en prescrivait les mêmes mesures, dans les mêmes circonstances portées (article 35) que le jugement sera exécuté nonobstant appel : mais lorsque le recouvrement des amendes et des condamnations est fait, si la partie civile lésée en faveur de laquelle les dommages-intérêts ont été accordés se présentent pour recevoir ce qui lui a été alloué, je crois que l'on doit lui demander une caution solvable, s'il y a appel de la part des communes légalement autorisées à se présenter en justice, parce qu'en ce cadre le jugement n'a pas acquis encore la force de la chose jugée. » AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le ministre de la Justice aux citoyens directeurs, brumaire an VIII, octobre 1799

exceptionnelle de cette loi. On voit bien que les modalités de cette loi d'exception dérangent les hommes de loi, le ministre en premier.

La procédure d'exception établie par la loi ne permet pas l'appel, et bien qu'il ne l'apprecie pas, Cambacérès s'y conforme. Plutôt que d'affirmer une doctrine ministérielle dans le silence de la loi en s'opposant à une partie des fonctionnaires locaux, Cambacérès souhaite une révision de la loi pour définir clairement l'appel et ses modalités d'exécution. Cette position n'est pas pour autant consensuelle, car la voie de l'appel non suspensif connaît aussi de fortes oppositions, en premier lieu de l'administration centrale de la Dyle, présidée par son prédécesseur Charles Lambrechts. Les deux hommes discutent de cette question à l'occasion d'une lettre amicale, qui tranche avec le ton agacé des services du ministère avec l'administration de la Dyle.

III. Débats et diffusion

La lettre aux directeurs mentionne les résistances de l'administration centrale de la Dyle, dont le ministre reçoit une lettre le jour même de son rapport : « *Si vous approuvez mon opinion, citoyens directeurs, je vous prie de m'autoriser formellement à continuer de répondre dans le même sens ; cette autorisation est d'autant plus nécessaire que l'administration centrale de la Dyle paraît (sic) répugner à se conformer aux instructions que je lui ai transmises à cet égard.* »³⁹². En effet, ce changement de Doctrine qui avait déjà été senti en amont et qu'acte ce rapport approuvé par le Directoire provoque des résistances, comme celle de la Dyle, dirigée par Lambrechts, son prédécesseur partisan de l'appel suspensif. Le 3 brumaire an VIII (25 octobre 1799), l'administration centrale du département de la Dyle écrit au ministre de la Justice pour répondre à une lettre du 6 vendémiaire (28 septembre) : « *Par votre lettre du 6 vendémiaire dernier vous nous dites que lorsqu'un jugement est prononcé en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV, il doit être exécuté pour provision nonobstant l'appel. Permettez que nous vous fassions nos justes représentations dans cette décision.* »³⁹³ En l'absence de disposition expresse pour déroger à l'appel suspensif, les effets ordinaires de l'appel doivent avoir lieu. L'analogie avec la loi du 24 Messidor (12 juillet) sur les otages ne vaut pas, ou plutôt plaide pour l'appel suspensif, car la loi mentionne expressément que l'appel n'aura pas lieu : « *Ce qui*

³⁹² AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le ministre de la Justice Cambacérès aux citoyens directeurs, datée au début du mois de brumaire an VIII, octobre 1799

³⁹³ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, l'administration de la Dyle au ministre de la Justice, 3 brumaire an VIII (25 octobre 1799)

nous fait pencher un peu plus dans cette opinion c'est que l'article 35 de la dernière loi sur la répression du brigandage, la voix celle du 24 messidor dernier, porte que les jugements rendus par les tribunaux civils seront exécutés nonobstant appel ; cette loi rigoureuse et uniquement provoquer par des circonstances extraordinaires à admis un droit nouveau dans cette partie, comme dans plusieurs autres, et nous pensons qu'on doit décider le contraire pour les cas antérieurs et s'il reste quelques doutes que ceux devroit être la matière d'un message au corps législatif. »³⁹⁴.

De plus, de nombreuses condamnations sont injustes : « *Nous répugnons d'autant plus à agir autrement que d'un côté il existe des condamnations exorbitantes et même insidieuses contre lesquelles s'élève la voie publique* »³⁹⁵.

De toute manière il faut autoriser les communes à faire appel donc il y a maîtrise de ce point de vue : « *d'autre part, lorsque les demandes paraissent justes et mesurées, le département à toujours un moyen facile de faire exécuter les condamnations en refusant l'autorisation nécessaire aux agents des communes pour interjeter l'appel.* »³⁹⁶.

Concomitamment, Cambacérés avait reçu une lettre de Charles Lambrechts, président de l'administration et ancien ministre, à laquelle il répond finalement le 13 frimaire (4 décembre). La lettre de Lambrechts portait moins sur l'appel que sur l'application générale de la loi : Cambacérés dans une lettre très personnelle rédigée à la place d'un brouillon assez sec³⁹⁷ proposé par ses services, consacre une large part de sa réponse à la question de l'appel. Il répond principalement aux arguments portés par l'administration centrale de la Dyle le 3 brumaire (25

³⁹⁴ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, l'administration centrale du département de la Dyle au ministre de la Justice, 3 brumaire an VIII (25 octobre 1799)

³⁹⁵ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, l'administration centrale du département de la Dyle au ministre de la Justice, 3 brumaire an VIII (25 octobre 1799)

³⁹⁶ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le ministre de la Justice aux citoyens directeurs, brumaire an VIII, octobre 1799

³⁹⁷ Rien dans les biographies de Lambrechts et de Cambacérés n'indique qu'ils étaient amis, mais il est fort probable qu'ils se soient croisés. D'ailleurs, Cambacérés dans une première version signe « *salut et amitié* » avant de corriger pour un « *salut et fraternité* » plus professionnel que l'on retrouve dans la quasi-totalité des échanges entre interlocuteurs du même rang. Il semble que le ton chaleureux ne soit pas que la signification polie d'un statut d'égalité d'un ministre à son prédécesseur, d'un grand juriste à un autre, mais aussi la manifestation d'une cordialité amicale. Cette lettre est l'occasion pour lui, de « *renouveler les assurances de mon affection et de mon estime* » lui rappelle-t-il. AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le ministre de la Justice au président de l'administration centrale du département de la Dyle, 13 frimaire an VIII (4 décembre 1799)

octobre) sur l'appel, et que nous avons exposé ; peut-être parce que ce sujet est le plus sensible car il s'est engagé dessus auprès des directeurs, peut-être parce qu'il sent que Lambrechts, en tant que président, était derrière cette lettre. Par ailleurs, si Cambacérès ne s'étend pas sur les fraudes, c'est aussi parce qu'elles sont du ressort du ministère de la Police, et que selon lui Laplace en aurait tenu compte. Par ailleurs, il a, entre-temps, envoyé une lettre aux consuls sur la loi pour en dénoncer l'esprit et l'application, nous l'avons lu en première partie. Il développe alors dans sa lettre son opinion, ou plutôt l'opinion qui le sépare le plus manifestement de Lambrechts, puisqu'ils partagent une certaine méfiance pour l'esprit répressif de cette loi. Cette opinion : l'appel n'est pas suspensif, il est regrettable que cette loi en tout point excessive ne le permette pas, mais on ne peut pas transiger sur le texte et l'esprit de la loi.

Comme dans sa lettre aux directeurs, il s'appuie sur l'article 35 de la loi du 24 messidor (12 juillet) qui prévoit que les jugements des tribunaux civils en cette matière seront exécutés sans appel, une disposition que la cour de cassation aurait toujours veillé à faire respecter³⁹⁸.

Néanmoins, il précise que cette procédure est excessive : « *que je n'ai senti et regretté comme vous les inconvénients auxquels donnent lieu cette entière rigueur* ». Bien qu'excessive, on ne peut échapper à l'esprit de la loi : « *Cependant jusqu'au moment où ces modifications auront été déterminées j'ai cru devoir maintenir l'esprit de la loi et je n'ai pas mieux pensé que l'abrogation de celle du 24 messidor (barré : qui l'avait) interprétée (barré : d'une façon claire) dut rien changer à la jurisprudence sur ce point.* »³⁹⁹. Il y a là un légalisme très fort de la part de celui qui voulut justement codifier les lois civiles. Le légalisme surpasse la justice. Il mentionne alors sa lettre aux consuls que nous avons présenté en première partie, une lettre qui a pour objet de faire réformer cette loi⁴⁰⁰. Ainsi, le brouillon initialement proposé à sa signature par ses services résume clairement sa lettre : « *j'ai toujours répondu que l'appel n'était pas suspensif et malgré la loi du 24 Messidor tant que la loi du 10 vendémiaire n'aura pas été modifiée je ne puis donner d'autres décisions.* »⁴⁰¹.

³⁹⁸ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le ministre de la Justice au président de l'administration centrale du département de la Dyle, 13 frimaire an VIII (4 décembre 1799)

³⁹⁹ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le ministre de la Justice au président de l'administration centrale du département de la Dyle, 13 frimaire an VIII (4 décembre 1799)

⁴⁰⁰ « *aussi ai proposé aux consuls un suffrage tendant à fixer sur cet objet l'attention des commissions législatives et je n'épargnerais aucuns soins pour en obtenir un prompt résultat.* » XXX

⁴⁰¹ AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, le ministre de la Justice au président de l'administration centrale du département de la Dyle, brouillon de lettre non définitif et non envoyé, 20 frimaire an VIII (11 décembre 1799)

Une diffusion limitée. Finalement, cette doctrine est diffusée au cas par cas aux administrations centrales et aux ministères. On n'a pas trouvé de trace d'un envoi collectif. Dans la ligne de cette nouvelle doctrine administrative, le ministre de la Justice le 6 brumaire an VIII (28 octobre 1799) rappelle au ministre de la Police général que les appels ne sont pas suspensifs : « *Je vous observe que les appels que les communes interjettent du jugement rendu (en) application de la loi du 10 vendémiaire en 4 ne peuvent arrêter l'exécution de ces jugements.* »⁴⁰².

La communication aux administrations centrales n'est pas très efficace, si l'on en croit une lettre du commissaire près l'administration centrale du département de l'Escaut du 10 frimaire an VIII (1^{er} décembre 1799 qui joint sur le sujet une lettre de Lambrechts datant du 29 messidor an VII (17 juillet 1799). Celui-ci demande si l'opposition des communes contre un jugement rendu dans son département en suspend l'exécution.

Propos conclusifs sur les voies de recours. Les échanges entre Lambrechts et Cambacérés synthétisent l'opposition des deux ministères successifs concernant la suspension de l'exécution par l'appel. Les deux opinions procèdent de deux conceptions de la justice, dans cette matière en tout cas : l'un conserve le caractère exceptionnel de la procédure par fidélité au texte de la loi et au législateur, l'autre entend abolir ce caractère exceptionnel pour respecter un certain idéal de justice. Tous les deux reconnaissent le caractère provisoire de leurs instructions : Lambrechts désire que le Tribunal de cassation s'exprime, Cambacérés demande une révision de la loi au Conseil. Le « père » du Code civil et le professeur de droit à l'Université de Louvain, au-delà de leurs interprétations divergentes, ne s'entendent pas non plus sur la solution, législative ou jurisprudentielle. Les oppositions sont politiques évidemment au sein du Conseil des Cinq-cents et du Tribunal de cassation, suivant que l'on soit proche du Directoire et partisan d'une loi efficace pour la répression du brigandage, ou plus loin du pouvoir (comme c'est le cas de la section civile, plus propre à considérer de manière générale le texte de la loi). Cette politisation des oppositions devient proprement économique au niveau local, où les partisans de l'appel semblent être les habitants et les autorités des communes, et les opposants les plaignants, particulièrement les notables républicains et les fonctionnaires publics, bien que certains commissaires près l'administration, pris probablement entre deux intérêts contradictoires, tentent de proposer des solutions différentes. Au-delà de ces considérations, il

⁴⁰² AN, BB¹⁸ 125, Dossier 9897, Le ministre de la Justice au ministre de la Police générale, 6 Brumaire an VIII (28 octobre 1799)

convient de se demander si les oppositions sur l'appel au Tribunal de cassation ou entre fonctionnaires ne relèvent pas d'une situation où l'on ne sait pas ce qui prime entre le texte de la loi ou les lois d'organisation du système judiciaire. Sous une Révolution qui suit la valorisation du règne de la Loi et le changement régulier de Constitution, la question de la hiérarchisation des lois n'est pas évidente.

La procédure exceptionnelle d'une loi tombée en désuétude ne résiste pas à l'imposition des règles ordinaires en matière de voies de recours. Le 21 Thermidor an VIII (9 août 1800), une question du préfet de Haute-Garonne fait émerger à nouveau la question. Celui-ci demande s'il peut autoriser les communes à appeler par voie d'opposition devant le tribunal qui a prononcé le jugement. La mémoire des débats de l'an VII (1798-1799) et VIII (1799-1800) s'est visiblement déjà effacée : la demande du préfet donne lieu à une note interne portant analyse de cette question, puis à une réponse, mais rien ne mentionne les lettres de Cambacérès ni même son rapport aux directeurs.

Cette normalisation passe par un rappel des lois qui encadrent toute action en justice, à laquelle n'échappe pas les procédures de la loi du 10 vendémiaire an IV. Tout jugement qui n'a pas été rendu en dernier ressort peut être par la loi organique attaqué par la voie de l'appel comme le rappelle une note interne estimée de l'an IX (1800-1801), et une lettre au préfet de Haute-Garonne. On se fonde ici sur la constitution et les « lois judiciaires organiques ».

Ainsi, le silence de la loi ne permet pas d'interdire l'appel. Le 21 nivôse an IX (11 janvier 1801), le ministre écrit au préfet du département de Haute Garonne : même si la loi ne parle pas de l'appel, « *cette voye (sic) n'est pas moins ouverte aux individus condamnés en vertu de cette loi* »⁴⁰³. Un point important. La procédure est déjà assez exceptionnelle pour priver les communes de l'appel : « *c'est déjà beaucoup qu'un jugement puisse être rendu sans que le deffendeur (sic) ait été cité* » peut-on lire sur la note interne déjà citée. En l'an IX 51800-1801), le ministre rappelle que l'appel est possible, et s'appuie sur le caractère exceptionnel de la loi pour l'autoriser, à contre-courant des raisonnements de certains individus sous le directoire, qui fondaient le refus de l'appel sur la procédure exceptionnelle de la loi. L'opposition, pour les mêmes raisons que l'appel, est permise.

Le Code de procédure civile achève de normaliser la procédure de la loi du 10 vendémiaire an IV pour ce qui concerne les voies de recours. Le désaveu de cette loi avait déjà permis de rappeler les principes et les règles générales de l'ordre judiciaire et des droits de la

⁴⁰³ AN, BB¹⁸ 334, Dossier 4588, le ministre de la Justice au préfet, 21 Nivôse an IX (11 janvier 1801)

défense contenues dans la constitution et les lois organiques, la rédaction d'un code est une contrainte plus forte encore.

Une note juridique au ministre de l'Intérieur sur la question présente la solution sur l'appel de Cambacérès comme inadaptée au nouveau code de procédure civile⁴⁰⁴. L'exécution provisoire que défendait Cambacérès⁴⁰⁵ n'est pas possible car l'article 135 du livre 2 du Code de procédure civile, qui ne permet pas cette exécution provisoire et qui autorise, au contraire, les condamnés en première instance à s'opposer dans la 8aine ou à appeler dans les trois mois.

Plus encore, ces dispositions permettent de s'opposer évidemment à l'exécution forcée de la loi du 10 vendémiaire an IV contre les 20 plus forts contribuables⁴⁰⁶.

Concernant l'opposition, un cas se présente au ministre en 1808. Le préfet d'Ariège⁴⁰⁷ demande s'il doit suspendre l'exécution du jugement rendu contre la commune de Massat en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV, ce jugement ayant été contesté par voie d'opposition. Le préfet, convaincu que la suspension est nécessaire, demande l'avis du ministre qui confirme ses vues : « *Je ne puis qu'approuver vu la conduite que vous avez tenu en cette circonstance. Elle conforme au principe établi par l'ancienne jurisprudence & confirmé par la nouvelle laquel (sic) veut qu'en toute espèce de jugement l'opposition puisse suspendre le jugement.* »⁴⁰⁸. Le préfet s'appuie sur l'article 1509 du Code de procédure civile. Remarquons que, dans tous ces cas, la normalisation de la loi s'observe aussi par un alignement des opinions, le ministre confirme celle du préfet et la loi s'aligne ainsi sur le Code de procédure civile. Ainsi s'apaise la question des voies de recours, qui avait constitué le cœur des débats sous le Directoire.

*

Sous le Directoire, l'application de la procédure prévue par le *décret sur la police intérieure des communes* révèle une tension majeure entre une loi de police à la marge des règles ordinaires

⁴⁰⁴ AN, F²⁽¹⁾ 106¹⁹, Dossier Ariège 1807, note interne destinée au ministre de l'Intérieur, 1807

⁴⁰⁵ « *Le ministre de la Justice estimait, en l'an VIII, que malgré la loi du 24 Messidor an VII (12 juillet 1799), qui autorisait cette exécution provisoire, eut été rapportée par celle du 25 brumaire an VIII (16 novembre 1799), les tribunaux pouvaient encore prononcer cette exécution provisoire, parce que le tribunal de cassation avait conservé cette jurisprudence.* » AN F²⁽¹⁾ 106¹⁹, Dossier Ariège 1808, Le préfet de l'Ariège au ministre de l'Intérieur, 1808

⁴⁰⁶ Le préfet de l'Ariège : « Dans cette position, je prie Monsieur Benoist de déterminer ce que le ministre peut répondre au préfet de l'Ariège. » AN F²⁽¹⁾ 106¹⁹, Dossier Ariège 1808, le préfet de l'Ariège au ministre de l'Intérieur

⁴⁰⁷ Il s'agit en fait du conseiller de préfecture représentant temporaire du préfet en congé, le dénommé Sunneau. Nous conservons les formules de la lettre officielle dans notre commentaire.

⁴⁰⁸ AN F²⁽¹⁾ 106¹⁹, Dossier Ariège 1808, le ministre au préfet de l'Ariège, 1808

de l'ordre judiciaire et une loi intitulée de « responsabilité civile ». Cette tension n'est résolue que sous le Consulat et l'Empire, sous l'effet de modifications législatives et d'un changement du contexte de son application. Du point de vue législatif, la réduction du nombre d'autorités administratives impliquées et le rôle du préfet, ensuite par le Code de procédure civile qui offre un cadre commun à toutes les lois civiles. Cependant, c'est surtout le nouveau contexte d'application de cette loi en change la procédure. La désuétude de la loi, les critiques qu'elle génère et son usage dans un cadre normalisé et hors du contexte de quasi guerre civile semblent jouer. En effet, des règles régissaient déjà l'ordre judiciaire avant le code de procédure civile, et n'étaient pas observées. Si les règles de l'ordre judiciaire et de procédure civile s'imposent par la suite, cette voie n'est pas évidente car le Directoire connaît une procédure largement dominée par les autorités administratives et des tentatives de réduction de la place de la procédure judiciaire.

Propos conclusifs

L'étude de l'élaboration de la loi du 10 vendémiaire an IV et des débats parlementaires sous le Directoire révèle la complexité de la responsabilité civile des communes dans le cadre de la lutte contre le brigandage. Cette loi de police est pensée pour réparer les victimes des troubles mais elle est avant tout conçue pour rompre le lien entre royalistes et populations locales, tout en alignant l'intérêt de ces populations avec celui de la République. Elle repose plus fondamentalement sur une obligation civique fondamentale, où la sûreté publique est perçue comme une obligation collective.

I. Un régime de responsabilité collective appliqué contre le brigandage

Les débats parlementaires comme les échanges entre le ministère de la Justice et les différentes autorités locales mettent en valeur une loi qui s'insère dans le dispositif de lutte contre le brigandage dans les Contre-révolutions du midi et de l'ouest, ainsi que pendant la « révolte des paysans en Belgique ». Le régime d'exception et de la procédure exorbitante du droit commun s'applique de concert avec les autres instruments de la politique de lutte contre le brigandage sous le Directoire. La lecture politique des troubles par le régime encourage une interprétation toujours plus exceptionnelle de la loi. Les autorités militaires la requièrent en Belgique, où le Directoire met en place une procédure d'exception (commissaires spéciaux, compétences du tribunal du nord sur toute une partie des départements). Les autorités militaires l'écartent aussi, en Vendée par exemple, après la pacification. La loi du 10 vendémiaire s'inscrit ainsi dans une

série de mesures exceptionnelles visant à contenir des troubles qui menacent la stabilité du Directoire.

Le régime de responsabilité civile des communes sort cependant transformé de cette application répressive et expéditive de la loi de vendémiaire. Un élément perdure pendant le Directoire. L'interprétation de la loi au fil du Directoire accentue son régime d'exception au droit commun, tant par sa rigueur que par la rapidité de sa procédure, qui écarte largement le rôle du juge au profit des autorités administratives. Le régime se caractérise par la punition des habitants de la commune au moyen de la réparation sans pour autant sortir du raisonnement de la responsabilité civile, partagé entre une responsabilité du fait personnel et une responsabilité – garantie suggérée par les modalités d'exécution. La loi cherche à inciter les citoyens à prendre une part active dans la répression des troubles, sous peine de se voir eux-mêmes sanctionnés. Les autorités locales sont aussi contrôlées dans l'application de cette loi où l'inaction des fonctionnaires publics est régulièrement dénoncée. Celle-ci est prise en compte par les ministres mais aussi par le Conseil des Cinq-Cents, qui proposent deux projets en deux ans. « Cette caractérisation d'une responsabilité civile qui s'apparente à une forme de punition collective soulève des questions sur la nature même de cette responsabilité et sur la frontière tenue entre répression et réparation. En cela, elle constitue une véritable exception au droit commun, tant par sa rigueur que par la rapidité de sa procédure, qui écarte largement le rôle du juge au profit d'une administration centralisée. Néanmoins, deux dynamiques semblent se dessiner sous la période. une dynamique semble émerger concernant la commune et ses droits. La communauté en tant qu'entité semble aussi émerger dans la politique administrative qui entend réprimer les communes et rétablir l'ordre. Elle apparaît dans le vocabulaire administratif mais surtout dans la procédure. En effet, une certaine personnalisation émerge quand il s'agit à la commune d'appeler, de se défendre et que l'on considère ses droits dans les phases administratives et judiciaires.

Ensuite, la loi a soulevé des questions fondamentales sur la nature de sa responsabilité civile et son articulation avec les règles de la justice ordinaires. La caractérisation d'une responsabilité civile qui s'apparente à une forme de punition collective soulève des questions sur la nature même de cette responsabilité et sur la frontière entre répression et réparation. Elle suscite des critiques quant à son application. L'interdiction de l'appel ou les projets de réforme pour faire de la procédure une procédure intégralement administrative rencontrent des résistances vives et son autant d'occasion pour les ministres eux-mêmes de s'interroger sur le régime de cette loi et sa pertinence.

Si l'on observe sous le Directoire une dynamique législative, administrative voire prétorienne d'accentuation du caractère exceptionnel du régime de la loi de vendémiaire, les changements institutionnels et de politique publique de lutte contre les troubles ruraux sous le Consulat et l'Empire permettent, en guise de propos conclusifs, de mieux concevoir les facteurs qui expliquent ce mouvement sous le Directoire.

II. Les suites de la loi du 10 vendémiaire

Les cotes AN, F^{3(l)} 11 et AN, F^{2(l)} 106¹⁹ entièrement consacrées à l'application de la loi du 10 vendémiaire an IV sous l'Empire et la Restauration permettent de donner un panorama rapide des suites de cette loi. Sous l'Empire, la loi révolutionnaire est jugée anachronique, on l'applique moins semble-t-il dans les rapports, les fonctionnaires la connaissent moins et on se demande souvent si elle n'est pas abrogée. La géographie des dossiers conservés et la lecture des affaires laisse voir une application limitée à la contrebande dans les régions frontalières, le Doubs ou les Pyrénées orientales notamment. Sauf dans les rares cas où la loi réapparaît lors d'insurrections, le ministère refuse de faire de cette loi de réparation civile un outil de gouvernement, comme sous le Directoire. L'application dans les douanes soumise à une autorisation préalable est parfois refusée. La présence d'un certain nombre d'avis du Comité de l'intérieur du Conseil d'État permet d'observer que le Comité promeut une interprétation civiliste plutôt au service d'une limitation de la loi. Le préfet est le nouvel interlocuteur dans toute la procédure et conduit le ministère de l'Intérieur à prendre un plus grand rôle dans l'application de la loi.

Les tentatives de réforme ultérieures concernant les fonctionnaires publics ne sont pas même discutées. Le 1^{er} germinal an XII (22 mars 1804), le Conseil d'État se prononce sur un projet de loi concernant l'extension de la loi aux fonctionnaires publics, sur le rapport du ministère de l'Intérieur. Il reproche une loi qui ne viserait qu'un nombre trop faible de délits alors que le rapport du ministre n'indique que quelques plaintes déférées : "*une mesure aussi extraordinaire [aurait pour] inconvénient de faire croire que les délits de l'espèce sont très nombreux*"⁴⁰⁹.

⁴⁰⁹ AN, F^{3(l)} 11, Dossier F5478 767, Avis sur le projet de loi sur la responsabilité des communes pour cause de dévastations commises sur les propriétés des maires et adjoints, 30 pluviôse an XII (20 février 1804)

L'intentionnalité exigée de la loi est très maladroite : le texte requiert la constatation d'un « esprit de vengeance »⁴¹⁰. Les conseillers d'État se demandent comment reconnaître que le délit a été commis par esprit de vengeance lorsque les coupables ne sont point connus, car c'est là le sens de la loi du 10 vendémiaire an IV⁴¹¹.

Le Conseil d'État se demande si l'exécution de la loi du 10 vendémiaire an IV au cas posé, ne contredit pas « *toutes les idées de la justice positive* »⁴¹². Les délits envisagés par la loi du 10 vendémiaire sont de nature à pouvoir être empêchés par la commune ou ses habitants selon le Conseil d'État, ce qui n'est pas le cas pour les cas envisagés par cette loi⁴¹³.

Enfin, le Conseil d'État s'étonne que seuls les maires et adjoints ne soient protégés par cette loi, qui en toute logique devrait s'étendre à tous les fonctionnaires publics. Il remarque en même temps que, en s'étendant à tous, la loi deviendrait odieuse pour la population qui serait contrainte de payer les dommages-intérêts dans de très nombreux cas. Le Conseil d'État conseille alors des indemnités distribuées par le gouvernement pour les fonctionnaires qui éprouvent des dommages liés à leurs fonctions, de manière à assurer une égalité entre les fonctionnaires et à éviter la vindicte populaire⁴¹⁴. Le projet n'a pas eu de suites.

En 1814, un projet de responsabilité des communes pour cause de dévastations commises sur les propriétés des fonctionnaires publics est soumis au Conseil d'État. Il semble qu'un député ait émis (par une lettre non signée) une proposition pour rendre les communes responsables civilement des dévastations commises sur les propriétés des fonctionnaires publics. Cette proposition est à l'origine d'une note transmise au ministre secrétaire de la Police générale. Le ministre secrétaire d'État à l'Intérieur, qui semble défavorable à la mesure, transmet la note du député au Comité de l'intérieur du Conseil d'État en décembre 1814 ; il leur demande

⁴¹⁰ AN, F³⁽⁰⁾ 11, Dossier F5478 767, Projet de loi sur la responsabilité des communes pour cause de dévastations commises sur les propriétés des maires et adjoints, article 1 : "Dans tous les cas où par esprit de vengeance, et par suite des fonctions exercées par les maires et adjoints, il sera porté atteinte ou commis des attentats contre les personnes ou les propriétés de ces magistrats leurs communes respectives seront responsables. »

⁴¹¹ AN, F³⁽⁰⁾ 11, Dossier F5478 767, Avis sur le projet de loi sur la responsabilité des communes pour cause de dévastations commises sur les propriétés des maires et adjoints, 30 pluviôse an XII (20 février 1804)

⁴¹² AN, F³⁽⁰⁾ 11, Dossier F5478 767, Avis sur le projet de loi sur la responsabilité des communes pour cause de dévastations commises sur les propriétés des maires et adjoints, 30 pluviôse an XII (20 février 1804)

⁴¹³ AN, F³⁽⁰⁾ 11, Dossier F5478 767, Avis sur le projet de loi sur la responsabilité des communes pour cause de dévastations commises sur les propriétés des maires et adjoints, 30 pluviôse an XII (20 février 1804)

⁴¹⁴ AN, F³⁽⁰⁾ 11, Dossier F5478 767, Avis sur le projet de loi sur la responsabilité des communes pour cause de dévastations commises sur les propriétés des maires et adjoints, 30 pluviôse an XII (20 février 1804)

de se prononcer sur « *une mesure qui aurait peut-être quelques avantages, mais qui reposerait sur un principe injuste.* »⁴¹⁵ Le 22 décembre 1815, le Comité de l'intérieur du Conseil d'État se prononce dans le sens du ministre et contre la note du député en établissant l'injustice et l'impraticabilité de cette loi⁴¹⁶. Le Conseil d'État critique en fait la loi du 10 vendémiaire an IV dont cette loi serait une extension. Sur la proposition de loi elle-même, il observe que ses dispositions induisent une classe de propriétés garanties par un privilège spécial, chaque acquisition de propriété par un fonctionnaire public imposant aux citoyens une nouvelle obligation de surveillance. La crainte est alors que l'on ne veuille plus confier de fonctions publiques aux propriétaires et que des conséquences politiques inattendues se fassent sentir. Le critère de l'esprit de vengeance, probablement repris sur le projet de l'an XII (1803 – 1804), fait face aux mêmes critiques que celui-ci quelques années plus tôt⁴¹⁷.

Les critiques et le changement de gouvernement ont, semble-t-il, eut raison du régime exceptionnel de cette loi, et sauf cas exceptionnels d'insurrections. En désuétude mais toujours appliquée, son régime semble alors rentrer dans l'ordre habituel du régime d'une loi civile. Son application tranche avec celle du dispositif de paix républicaine mis en place par le Directoire, qui montre ses limites. En imposant une responsabilité collective aux communes, il s'agit de renforcer l'autorité de l'État dans des régions particulièrement troublées. Néanmoins, la vigueur de son application et la lenteur de l'exécution des jugements décrédibilise le pouvoir exécutif (présent par le ministère public) aussi bien aux yeux des notables républicains que des populations rurales.

⁴¹⁵ Vaurrini à M. Dudou Rappo pour solliciter le comité qu'il préside en lui transmettant « *une note dans laquelle on cherche à établir qu'il serait utile de soumettre la commune à répondre aux dévastations commises chez les propriétés des fonctionnaires publics et notamment des maires. Je prie le comité d'examiner, s'il conviendrait de proposer une loi pour consacrer une mesure qui aurait peut-être quelques avantages, mais qui reposerait sur un principe injuste. (*) Je vous serais obligé de me remettre l'avis du comité. J'ai l'honneur d'être, Monsieur, avec la considération la plus distinguée, Votre très humble serviteur, Le ministre secrétaire d'État de l'Intérieur, Vavurni* (*) : *on m'assure qu'une loi semblable, et très ancienne, existe en Belgique.* » AN, F³⁽⁰⁾ 11, Le ministre secrétaire d'État de l'Intérieur Vaurrini à M. Dudou Rappo concernant des mesures relatives aux dévastations commise sur les propriétés des fonctionnaires publics et notamment des maires, 1814

⁴¹⁶ AN, F³⁽⁰⁾ 11, Avis du Comité de l'Intérieur du Conseil d'État sur les mesures relatives aux dévastations commise sur les propriétés des fonctionnaires publics et notamment des maires, 22 décembre 1815

⁴¹⁷ Pourquoi le ministre a-t-il voulu tuer cette mesure dans l'œuf et pourquoi avait-il besoin de passer par le Comité de l'intérieur pour le faire ?

Sources

SOURCES MANUSCRITES

I. ARCHIVES DE LA DIVISION CRIMINELLE CORRESPONDANCE GÉNÉRALE (BB¹⁸)

A. Département de l'Ardèche

AN, BB¹⁸ 125, Dossier 10071, *application de la loi de 10 vendémiaire dans les communes de Montréal et Saint-Montan*

AN, BB¹⁸ 125, Dossier 4232, *Poursuite du brigandage*

AN, BB¹⁸ 125, Dossier 7444, *Observations de l'administration centrale touchant la loi du 10 vendémiaire an IV sur la police des communes*

AN, BB¹⁸ 125, Dossier 9897, *Plaintes transmises par le ministre de la police sur l'exécution de la loi du 10 vendémiaire sur la police des communes*

B. Département des Bouches-du-Rhône

AN, BB¹⁸ 184, Dossier 3875, *application de la loi du 10 vendémiaire an IV sur la responsabilité collective des habitants d'une commune à l'égard des attentats y commis*

AN, BB¹⁸ 185, Dossier 9769, *question posée par le commissaire du Directoire près le tribunal civil et criminel sur l'application de la loi du 10 vendémiaire*

AN, BB¹⁸ 188, Dossier 5983, *correspondance avec le président du tribunal civil de Marseille*

C. Département du Calvados

AN, BB¹⁸ 200, Dossier 3013, *questions posées par les juges du tribunal civil de Caen au sujet de la commune d'OUILLY*

AN, BB¹⁸ 200, Dossier 4850, *consultation du Commissaire près le tribunal du département sur la loi du 10 vendémiaire contre les communes où ont été commises des dévastations à main armée*

D. Département des Côtes-du-Nord

AN, BB¹⁸ 251, Dossier 5252, *échanges avec le commissaire près les tribunaux civil et criminel*

AN, BB¹⁸ 251, Dossier 7362, *l'administration municipale du canton de Quintin réclame contre les abus que l'on fait de la loi du 10 vendémiaire*

E. Département de l'Eure

AN, BB¹⁸ 299, Dossier 8165, *affaire Larroque et Le Doigt*

AN, BB¹⁸ 300, Dossier 2914, *application de la loi du 10 vendémiaire an IV aux habitants de la commune de Saint-André qui ont, lors de l'insurrection des 1-2 vendémiaire an VIII*

F. Département du Gard

AN, BB¹⁸ 323, Dossier 4695, *acquiescement par le tribunal d'appel de la commune de Barjac contre laquelle on voulait faire l'application de la loi du 10 vendémiaire an IV*

AN, BB¹⁸ 334, Dossier 4538, *opposition formée par plusieurs communes qui se prétendent injustement condamnées en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV*

E. « Départements réunis »

AN, BB¹⁸ 295, Dossier 4962, *application de la loi du 10 vendémiaire an IV dans les départements réunis de Belgique*

F. Départements diverses

AN, BB¹⁸ 252, Dossier 7953, *Dossier constitué a posteriori et réunissant des affaires diverses sur l'application de la loi du 10 vendémiaire an IV pendant l'an V et l'an VI (1796 – 1798)*

II. ARCHIVES PARLEMENTAIRES ET DES COMITÉS

A. Archives parlementaires

AN, C¹ 94, Procès-verbaux de la Convention nationale

AN, C 349, *Notes et minutes pour la rédaction du procès-verbal, 1-3 vendémiaire an IV*

AN, C 349, *Rapports, motions, discours et projets de décrets relatifs au procès-verbal, vendémiaire an IV*

AN, C 460, *Messidor an VII*

AN, C 460, *Rapport du ministre de la Justice aux trois consuls*

B. Archives du Comité de législation et de la série D^{III}

AN, D^(III) 363 – D^(III) 365, *Projet de loi à la convention nationale sur la responsabilité des communes*

AN, D^(III) 321, *Dossier n° 2. Code pénal : projet en minute de Merlin de Douai, observations et propositions diverses des particuliers et des tribunaux en matière de pénalités, police de sûreté, municipale, correctionnelle ; pétitions particulières de tribunaux ou autres (1792-an IV)*

C. Archives du Comité de salut public

AN, AF^{II} 412, dossier 3322, « *convocation du Comité de sûreté générale pour une discussion sur la police des communes (1er complémentaire an III)* »

AN, AF^{II} 29, Dossier 238, *Comité de salut public - Décrets rendu sur la proposition du comité ; Vendémiaire - Brumaire an IV*

AN, AF^{II} 22, dossier 173, *arrêtés du comité de salut public (an II - an IV)*

AN, AF^{II} 27, *Notices et copies des arrêtés (an II – an IV)*

D. Archives du Comité de sûreté générale

AN, F⁷ 2205, registre des arrêtés du comité de sûreté générale

AN, F⁷ 50, registre de la correspondance du 1^{er} germinal an III au 15 brumaire an IV

E. Archives du Directoire exécutif

AN, AF^{III} 152^B, dossier 715, « *correspondance ministérielle Insurrection dans les 9 départements réunis an 7* »

F. Archives du Ministère de l'Intérieur et de la Police générale

AN, F^{3(I)} 106¹⁹, *série de vingt dossiers postérieurs à la période étudiée*

AN, F^{3(I)} 11, *responsabilité des communes pour cause de dommages sur les propriétés des fonctionnaires publics*

AN, F^{3(II)} 11 DYLE, Dossier 1667, *application de la loi dans le département de la Dyle*

AN, F^{3(II)} 11 DYLE, *exécution des condamnations d'Aerschot, de Herset et de Heystopdenberg en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV*

SOURCES IMPRIMÉES

I. LÉGISLATION, ARRÊTÉS, RAPPORTS ET DÉBATS DES ASSEMBLÉES

BRICHET FRANÇOIS-AUGUSTIN, *CORPS LÉGISLATIF. CONSEIL DES CINQ-CENTS. PROJET DE RÉSOLUTION PRÉSENTÉ PAR BRICHET, AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA LOI DU 10 VENDÉMAIRE AN IV RELATIVE À LA RÉPRESSION DU BRIGANDAGE ET À LA RESPONSABILITÉ DES COMMUNES. SÉANCE DU 18 MESSIDOR AN VII, PARIS, IMPRIMERIE NATIONALE, AN VII, 12 P.*

– , *CORPS LÉGISLATIF. CONSEIL DES CINQ-CENTS. RAPPORT FAIT PAR BRICHET, AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE, SUR LES MOYENS DE RÉPRIMER LES ASSASSINATS ET LES BRIGANDAGES. SÉANCE DU 22 MESSIDOR AN VII, PARIS, IMPRIMERIE NATIONALE, AN VII, 10 P.*

DUCOS, GAULTIER DE BIAUZAT JEAN-FRANÇOIS ET HUGUET JEAN-ANTOINE, *JOURNAL DES DÉBATS ET DÉCRETS 1789-1805, VOL. 102, IMPRIMERIE DU JOURNAL DES DÉBATS, 1797.*

– , *JOURNAL DES DÉBATS ET DÉCRETS 1789-1805, VOL. 76, IMPRIMERIE DU JOURNAL DES DÉBATS, 1795.*

– , *JOURNAL DES DÉBATS ET DÉCRETS 1789-1805, IMPRIMERIE DU JOURNAL DES DÉBATS, [S. D.].*

– , *JOURNAL DES DÉBATS ET DÉCRETS 1789-1805*, VOL. 120, IMPRIMERIE DU JOURNAL DES DÉBATS, AN VII.

– , *JOURNAL DES DÉBATS ET DÉCRETS 1789-1805*, VOL. 121, IMPRIMERIE DU JOURNAL DES DÉBATS, AN VII.

– , *JOURNAL DES DÉBATS ET DÉCRETS 1789-1805*, VOL. 122, IMPRIMERIE DU JOURNAL DES DÉBATS, AN VII.

GUESDON FRANÇOIS, *CORPS LÉGISLATIF. CONSEIL DES CINQ-CENTS. OPINION DE GUESDON SUR LE PROJET DE ROEMERS RELATIF À LA RESPONSABILITÉ DES COMMUNES. SÉANCE DU 12 MESSIDOR AN VII*, PARIS, IMPRIMERIE NATIONALE, AN VII, 16 P.

MEMBRÈDE ANDRÉ CHARLES, *CORPS LÉGISLATIF. CONSEIL DES CINQ-CENTS. OPINION DE MEMBRÈDE, ... SUR LE NOUVEAU PROJET DE RÉOLUTION PRÉSENTÉ PAR ROEMERS SUR LA POLICE ET LA RESPONSABILITÉ DES COMMUNES. LE 22 MESSIDOR AN VII*, PARIS, IMPRIMERIE NATIONALE, AN VII, 8 P.

PION HENRI (DIR.), *RÉIMPRESSION DE LA GAZETTE NATIONALE OU MONITEUR UNIVERSEL (1789-1799)*, VOL. XXVI, HENRI PION, IMPRIMEUR-ÉDITEUR, 1862, 720 P.

RALLIER LOUIS-ANTOINE-ESPRIT, *CORPS LÉGISLATIF. CONSEIL DES CINQ-CENTS. OPINION DE RALLIER SUR LE PROJET DE RÉOLUTION DU 21 PRAIRIAL AN VII RELATIF À LA RESPONSABILITÉ DES COMMUNES. SÉANCE DU 12 MESSIDOR AN VII*, PARIS, IMPRIMERIE NATIONALE, AN VII, 12 P.

ROEMERS CHARLES, *CORPS LÉGISLATIF. CONSEIL DES CINQ-CENTS. PROJET DE RÉOLUTION, PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION SPÉCIALE NOMMÉE SUR LE MESSAGE DU DIRECTOIRE EXÉCUTIF, CONCERNANT LES BRIGANDAGES QUI S'EXERCENT SUR LES GRANDES ROUTES*, PARIS, IMPRIMERIE NATIONALE, AN VI, 15 P.

– , *CORPS LÉGISLATIF. CONSEIL DES CINQ-CENTS. NOUVEAU PROJET DE RÉOLUTION, PRÉSENTÉ PAR ROEMERS, SUR LA POLICE ET LA RESPONSABILITÉ DES COMMUNES. SÉANCE DU 21 PRAIRIAL AN 7*, PARIS, IMPRIMERIE NATIONALE, AN VII, 16 P.

– , *CORPS LÉGISLATIF. CONSEIL DES CINQ-CENTS. RAPPORT FAIT PAR ROEMERS AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE SUR LA POLICE ET LA RESPONSABILITÉ DES COMMUNES. SÉANCE DU 29 VENDÉMIAIRE AN 7*, PARIS, IMPRIMERIE NATIONALE, AN VII, 24 P.

SHERLOCK SAUVEUR-FRANÇOIS-LOUIS, *CORPS LÉGISLATIF. CONSEIL DES CINQ-CENTS. OPINION DE SHERLOCK DANS LA DISCUSSION DE LA PROPOSITION D'UNE TAXE SUR LE SEL. SÉANCE DU [] PLUVIÔSE AN VII*, PARIS, IMPRIMERIE NATIONALE, AN VII, 16 P.

SOTIN DE LA COINDIÈRE PIERRE-JEAN-MARIE (1764-1810) AUTEUR DU TEXTE, *LE MINISTRE DE LA POLICE GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, AUX ADMINISTRATIONS CENTRALES MUNICIPALES DE LA RÉPUBLIQUE*, 1797.

THIESSÉ NICOLAS-FRANÇOIS, *CORPS LÉGISLATIF. CONSEIL DES CINQ-CENTS. RAPPORT FAIT PAR THIESSÉ AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE DE COMPLÉTER LES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 10 VENDÉMAIRE AN IV, SUR LA RESPONSABILITÉ DES COMMUNES, ET DE PRÉSENTER DES MOYENS PROPRES À PRÉSERVER LES CITOYENS DES POURSUITES DIRIGÉES CONTRE EUX EN HAINE DE LA RÉPUBLIQUE. SÉANCE DU 26 VENDÉMAIRE AN VII*, PARIS, IMPRIMERIE NATIONALE, AN VII, 26 p.

VÉSIN JEAN-FRANÇOIS, *CORPS LÉGISLATIF. CONSEIL DES CINQ-CENTS. OPINION DE VÉSIN, SUR LE NOUVEAU PROJET DE RÉOLUTION, PRÉSENTÉ PAR ROEMERS, SUR LA POLICE ET LA RESPONSABILITÉ DES COMMUNES. SÉANCE DU [] FRIMAIRE AN 7*, PARIS, IMPRIMERIE NATIONALE, AN VII, 7 p.

PROCÈS-VERBAL DE LA CONVENTION NATIONALE (1792-1795), VOL. 48, IMPRIMERIE NATIONALE, 1795.

TABLE GÉNÉRALE DU BULLETIN DES LOIS (1789-1815), IMPRIMERIE NATIONALE, 1794.

II. DOCTRINE ET MÉMOIRES

CAMBACÉRÈS JEAN-JACQUES RÉGIS DE ET TULARD JEAN PRÉFACIER, *MÉMOIRES INÉDITS: ÉCLAIRCISSEMENTS PUBLIÉS PAR CAMBACERES SUR LES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS DE SA VIE POLITIQUE*, CHATEL DE BRANCION LAURENCE (ÉD.), PARIS, FRANCE, PERRIN, 1999, 792 p.

GUYOT, *RÉPERTOIRE UNIVERSEL ET RAISONNÉ DE JURISPRUDENCE CIVILE, CRIMINELLE, CANONIQUE ET BÉNÉFICIALE. T2*, 1775.

– , *RÉPERTOIRE UNIVERSEL ET RAISONNÉ DE JURISPRUDENCE CIVILE, CRIMINELLE, CANONIQUE ET BÉNÉFICIALE. T3*, 1775.

MAGNIER-GRANDPREZ JEAN-CHARLES, *CODE DES DOUANES DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE*, 1802.

MERLIN DE DOUAI PHILIPPE-ANTOINE, *QUESTIONS DE DROIT*, 1812.

– , *RÉPERTOIRE UNIVERSEL ET RAISONNÉ DE JURISPRUDENCE (QUATRIÈME ÉDITION). TOME I*, 1812, 888 p.

– , *RÉPERTOIRE UNIVERSEL ET RAISONNÉ DE JURISPRUDENCE (QUATRIÈME ÉDITION). TOME 2*, 1812, 888 p.

Bibliographie

BARRET-KRIEGEL Blandine, *Les droits de l'homme et le droit naturel*, P.U.F., 1989, 118 p.

BEAUDOIN Marcel, *De la responsabilité des communes et de l'État en cas de troubles ou d'émeutes. Le risque social.*, Paris, Librairie Dalloz, 1913, 382 p.

BERGER Emmanuel, « Ordre public et poursuites criminelles sous le Directoire (1795-1799) », *Annales historiques de la Révolution française*, 350, Armand Colin, 2007, n° 4, p. 135-152.

BIGOT Grégoire, *Ce droit qu'on dit administratif... Études d'histoire du droit public*, Paris, La mémoire du droit, 2015, 373 p.

BOINVILLIERS E, « Consultation pour M. le préfet du département de la Seine contre le sieur Saint-Quentin et Cie., etc. », Imprimerie de Pihan Delaforest (Morinval), 1833.

BOURDIN Philippe, « Brigandage et royalisme en Auvergne sous le Directoire », in Sottocasa Valérie (éd.), *Les brigands criminalité et protestation politique (1750-1850) actes du colloque de Toulouse, mai 2007*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013, p. 175-192.

BROWN Howard G., *Ending the French Revolution. Violence, Justice and Repression from the Terror to Napoleon*, University of Virginia Press, 2007, 480 p.

BRUNEL Françoise, *Thermidor : la chute de Robespierre*, Bruxelles, Belgique, Éditions Complexe, 1989.

CHATEL DE BRANCION Laurence, *Cambacérés : maître d'oeuvre de Napoléon*, Paris, France, Perrin, 2009, 642 p.

CHAUVAUD Frédéric, PETIT Jacques-Guy et YVOREL Jean-Jacques, *Histoire de la justice de la Révolution à nos jours*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, 248 p.

CHAUVAUD Frédéric et YVOREL Jean-Jacques, *Histoire de la carte judiciaire. : 1. l'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours : 1790-1930*, 2010, 205 p.

CHOPPARD Léon, *Étude sur la responsabilité des communes dans le droit ancien et moderne et en particulier sur la loi du 10 vendémiaire an IV*, Paris, A. Parent, Imprimeur de la faculté de médecine, 1874, 208 p.

CRÉPIN Marie-Yvonne, « La loi du 10 vendémiaire an IV sur la responsabilité des communes et ses premières applications en Ille-et-Vilaine . », *Mémoires de la Société d'Histoire et d'archéologie de Bretagne*, 1989, p. 207.

DEL PUECH Laurent, « L'État en guerre contre le brigandage. Un cas exemplaire : le département de l'Aveyron de 1799 à 1815 », in Sottocasa Valérie (éd.), *Les brigands*

criminalité et protestation politique (1750-1850) actes du colloque de Toulouse, mai 2007, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013, p. 107-137.

DEMOGUE René, *Traité des Obligations en Général. Tome V*, Paris, Rousseau et Cie, 1925, 649 p.

DESCAMPS Olivier, *Les origines de la responsabilité pour faute personnelle dans le code civil de 1804*, Lefebvre-Teillard Anne (dir.), Université Paris II, 2005.

DÉSERT Gabriel, *Les paysans du Calvados 1815 - 1895*, Caen, Centre de Recherche d'Histoire Quantitative, 2007, 858 p.

DUPUY Roger, « Brigandage et politique en Bretagne (1750-1840) », in Sottocasa Valérie (éd.), *Les brigands criminalité et protestation politique (1750-1850) actes du colloque de Toulouse, mai 2007*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013, p. 139-154.

FRANCEARCHIVES, « Archives du comité de Législation (an II - an IV) : vol. 1 », 2020.

GAINOT Bernard, « La “guerre de police” contre les “brigands” : une innovation tactique sous le Directoire ? », in Sottocasa Valérie (éd.), *Les brigands : Criminalité et protestation politique (1750-1850)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013, p. 79-80.

GUILHEMBET Jean-Pierre, « Plutarque et le châtement des villes dans les Vies parallèles », *Le châtement des villes dans les espaces méditerranéens (Antiquité, Moyen Âge, Époque moderne)*, vol. 26, Turnhout, Brepols Publishers, 2012, p. 67-86.

HALPÉRIN Jean-Louis, *Le Tribunal de cassation sous la Révolution française (1790-1799)*, volume II de la thèse de doctorat, Sautel Gérard (dir.), Université Paris II, 1985, 383 p.

HALPÉRIN Jean-Louis et NIBOYET Marie-Laure, « Agir en justice : la distinction de la substance et de la procédure », *Itinéraires d'Histoire de la procédure civile 1. Regards français*, IRJS éditions, 2014.

HALPÉRIN Jean-Louis et SAUTEL GÉRARD, *Le tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution, 1790-1799 (volume I de la thèse de doctorat)*, Librairie générale de droit et de jurisprudence R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1987.

HOBSBAWM Eric, *Les bandits*, La Découverte, 2018, 270 p.

HOUTE Arnaud-Dominique, *Citoyens policiers. Une autre histoire de la sécurité publique en France, de la garde nationale aux voisins vigilants*, Paris, La Découverte, 2024, 352 p.

LAINGUI André, *La responsabilité pénale dans l'ancien droit XVIe - XVIIIe siècle*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970, 360 p.

LASCOUMES Pierre, PONCELA Pierrette et LENOËL Pierre, *Au nom de l'ordre : une histoire politique du code pénal*, Hachette, [s. d.], 404 p.

LE QUANG Jeanne-Laure, « La difficile application des lois sur la sûreté publique sous le Directoire », *La Révolution française*, mai 2024, n° 26.

LELEUX Fernand, *Un démocrate inconditionnel. Charles Lambrechts (1753-1823)*, 1989, 470 p.

LEUWERS Hervé, *Un Juriste en politique. Merlin de Douai (1754-1838)*, Arras, Artois Presses Université, 1996, 380 p.

MARI (DE) Eric, « Le parquet sous la Révolution : 1789-1799 », *Histoire du parquet - Jean-Marie Carbasse (dir.)*, Presses Universitaires de France, 2000, p. 221-255.

MARTIN Jean-Clément, *La Révolution française, 1789-199. Une histoire socio-politique*, Paris, Belin, 2004, 316 p.

MIKALEF-TOUDIC Véronique, *Le ministère public, partie principale dans le procès civil*, Héron Jacques (dir.), Caen, 1997.

MORTIMER-TERNAUX, Conférence de l'hôtel Molé. Rapport fait par M. Mortimer-Ternaux sur la responsabilité des communes, 1834, p. 33.

NAPOLI Paolo, *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société* [en ligne], Paris, La Découverte, 2003, 312 p.

Id., « Qu'est-ce qu'une mesure de police ? Considérations historiques après Gênes 2001 », *Multitudes*, 11, Association Multitudes, 2003, n° 1, p. 49-56.

PATÒN Victor Martinez, *Análisis histórico de la responsabilidad penal corporativa*, Droit privé et sciences criminelles, Université Paris Ouest, Universidad Autonoma de Madrid, 2016, 1503 p.

REDON DE COLOMBIER (DE) René, *De la responsabilité des communes en droit français*, Faculté de droit de Paris, 1887, 328 p.

RENDU Ambroise, *Traité de la responsabilité des communes ou commentaire de la loi du 10 vendémiaire au IV*, Paris, Typographie Dondey-Dupré, 1847, 120 p.

RIAUX Jean-François, « Aperçu concernant l'emploi de l'expression « salut public » pendant la période révolutionnaire et quelques considérations sur ses antécédents », *L'Enseignement philosophique*, 68, Association des professeurs de philosophie de l'enseignement public, 2018, n° 3, p. 5-14.

RITZ Olivier, « Réduire la Révolution en système ? », *L'Esprit de système au XVIIIe siècle*, Paris, Hermann, 2017, p. 131-141.

ROBERT Adolphe, BOURLOTON Edgar et COUGNY Gaston, *Dictionnaire des parlementaires français comprenant tous les membres des assemblées françaises et tous les ministres français depuis le 1er mai 1789 jusqu'au 1er mai 1889 avec leurs noms, état civil, états de service, actes politiques, votes parlementaires, etc.*, 4ème, Paris, Bourloton, 1889.

RODIÈRE A, *De la solidarité et de l'invisibilité en matière civile, en matière de procédure et en matière criminelle*, Paris, A. Durand, 1852, 422 p.

ROMAN Bruno, « Lutter contre le brigandage à la fin du Directoire : la loi des otages (Messidor an VII-Brumaire an VIII) », *Annales historiques de la Révolution française*, 406, Armand Colin, 2021, n° 4, p. 29-54.

SCHNAPPER Bernard, *Voies nouvelles en histoire du droit : la justice, la famille, la répression pénale : XVIe-XXe siècles*, Paris, Presses universitaires de France, 1991.

SERRE Philippe, *Essai sur la responsabilité des communes en cas d'émeute*, Université de Paris - Faculté de droit de Paris, 1926, 108 p.

SOTTOCASA Valérie, *Les brigands et la Révolution violences politiques et criminalité dans le midi (1789-1802)*, Ceyzérieu (Ain), Champ Vallon, 2016, 400 p.

Id. (dir.), « Les "brigands" des Montagnes du Languedoc pendant la Révolution française », *Les brigands criminalité et protestation politique (1750-1850) actes du colloque de Toulouse, mai 2007*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013, p. 155-174.

TERRACOL Louis, *Le gouvernement de fait, de la Révolution à la Libération : un expédient saisi par le droit*, Saint-Bonnet François (dir.), These de doctorat, Université Paris-Panthéon-Assas, 2022.

VEL-DURAND Maurice, *Responsabilité des communes en cas de dommages causés par des rassemblements ou des attroupements*, Paris, Arthur Rousseau, éditeur, 1902, 190 p.

Annexes

Le décret du 10 vendémiaire an IV⁴¹⁸

⁴¹⁸ AN, C¹ 94.

10 Vendémiaire, an 4^e.

qui lui seront données par le Gouvernement.

Qu'Un Membre au nom des Comités de Salut-public, Sécurité-générale et de Législation réunis soumet à la discussion un projet de Décret sur la Police intérieure de chaque Commune de la République. Ce Projet est discuté article par article, mis aux Voix et adopté sans la forme suivante.

La Convention Nationale, après avoir entendu ses Comités de Salut-public, Sécurité-générale et de Législation réunis, Décrète :

Titre Premier.

Tous Citoyens habitans la même Commune sont Garans Civils les uns des autres et attachés à son territoire & à sa Commune, soit envers les personnes soit contre les propriétés.

Titre Deux.

Moyens d'assurer la Police intérieure de chaque Commune.

Art. 1^{er}

Il sera fait et dressé, dans chaque Commune de la République, un Tableau contenant les Noms, l'âge, l'état ou Profession de tous ses habitans.

au-dessus de l'âge de douze ans, le lieu de leur habitation, est l'époque de leur entrée sur la Commune.

Art. 2.

Les officiers Municipaux d'au-dessus de la population s'élève au-dessus de cinq mille habitants; l'agent Municipal ou son adjoint, dans les Communes dont la population est inférieure à cinq mille habitants, formeront le tableau prescrit par l'article précédent.

Art. 3.

A cet effet il sera adressé dans la Décade par l'Administration de Département, aux Officiers Municipaux ou agent Municipal, des modèles imprimés de ce tableau, lesquels seront tenus de les remplir dans la Décade et d'en envoyer dans le même délai un double à l'Administration de Département et un autre à l'Administration Municipale du Canton.

Art. 4.

Les Officiers ou les agents Municipaux qui n'exécuteront pas les articles précédents seront responsables de ces dommages-intérêts résultant de l'illégalité commise à force ouverte ou par violence sur le territoire de la Commune.

Quinze M. quatre C. quatrevingt

10. Vindémiaire an 2.

Titre Crois. Des Passe-ports.

Art. 1.^{er}

Jusqu'à ce qu'autrement, il en ait été ordonné, nul individu ne pourra quitter le territoire de son Canton, ni voyager, sans être muni et porteur d'un passe-port. Signé par les Officiers Municipaux de la Commune ou l'Administration Municipale du Canton.

Art. 2.

Chaque Municipalité ou Administration Municipale de Canton tiendra un Registre des Passe-ports qu'elle délivrera.

Art. 3.

Tout passe-port contiendra le Signalement de l'individu, sa signature ou sa déclaration qu'il ne s'en fait signer, et sera le Numéro de son inscription au Tableau de la Commune et sera renouvelée au moins une fois par an.

à cet effet l'Administration de Département fera passer à chaque Municipalité ou Administration Municipale un modèle de Passe-port.

Art. 4.

Tous individus qui, à l'époque de la

10 Vendémiaire an 12

Formation du Tableau, ut supra par acquies domicile) -
Depuis une année sans une Commune, ou Canton
sera tenu de se présenter devant les officiers -
Municipaux de l'Administration Municipale du
Canton, & faire déclaration de son nom, âge,
état ou profession et d'ailleurs de son dernier domicile.

Art. 5.

La Municipalité ou l'Administration
Municipale de Canton adressera à l'Administration
du Département la Déclaration de l'individu non -
domicilié depuis un an sur la Commune ou Canton,
avec des Notes sur ses moyens d'existence.

Art. 6.

Tout individu Voyageur, étranger trouvé -
sur Canton sans passe-port, sera mis sur le Champ
ou Etat d'arrestation et détenu, jusqu'à ce qu'il ait
justifié être inscrit sur le Tableau de la Commune
de son domicile.

Art. 7.

À défaut de justification dans deux Décades -
son inscription sur le Tableau d'une Commune, il sera
réputé vagabond et sera avec, et traité comme tel devant
les Tribunaux Compétents.

Titre quatre.

Deux Copies de décrets pour les
Quinze M. quatre C. quatrevingt un.

10 Vendémiaire, an 4^o.

Communes sont civilement
responsables.

Art. 1^{er}

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, ainsi que
des dommages-intérêts auxquels ils donneront
lieu.

Art. 2.

Dans le cas où les habitants de la
Commune auroient pris part aux délits commis sur
son territoire par des attroupements et rassemblements, cette
Commune sera tenue de payer à la République une
amende égale au montant de la réparation
principale.

Art. 3.

Si les attroupements ou rassemblements
ont été formés par des habitants de plusieurs Communes,
toutes seront responsables des délits qu'ils auront
commis, et contribuables, tant à la réparation et
dommages-intérêts, qu'au paiement de l'amende.

Art. 4.

Les habitants de la Commune ou des

10 Vaudésiais, au A.

Contribuables qui prétendroient n'avoir pris aucune part aux délits, et contre lesquels il ne s'éleveroit aucune preuve de complicité ou participation aux auteurs, pourront exercer leur recours contre les auteurs et complices de ces délits.

Art. 5.

Dans les cas où les rassemblements auroient été formés d'individus étrangers à la Commune sur le territoire de laquelle les délits ont été commis, et où la Commune auroit pris toute la mesure qui étoit en son pouvoir, à l'effet de les prévenir ou de les faire connaître les auteurs, elle demeurera déchargée de toute responsabilité.

Art. 6.

Lorsque, par suite de rassemblement ou attroupement un individu domicilié ou non sur une Commune, y aura été pillé, maltraité ou assassiné, tous les habitans de cette Commune, et qui payent, ou en cas de mort, à sa veuve et enfans, ses dommages-intérêts.

Art. 7.

Lorsque des Routes auroient été coupées, des Routes coupées et interceptées par des abatis d'arbres ou autrement, dans une Commune, la Municipalité ou l'Administration Municipale du Canton les fera réparer, sans délai, aux frais

Quinze M. quatre C. quatre J. deux

10. Pénultième, art. 10.

de la Commune, sauf son recours contre les auteurs du délit.

Art. 8.

Cette responsabilité de la Commune n'aura lieu que dans le cas où elle justifiera avoir résisté à la destruction des Dunes et des Routes, ou bien avoir pris toutes les mesures qui étoient en son pouvoir pour prévenir l'événement, et encore dans le cas où elle désigneroit les auteurs, provocateurs et complices du délit; tous étrangers à la Commune.

Art. 9.

Lorsque dans une Commune, des Cultivateurs tiennent leurs voitures et charrettes, ou n'exécutent pas les réquisitions qui en seront faites légalement pour transports et charroi, les habitants de la Commune sont responsables des dommages-intérêts en résultant.

Art. 10.

Si dans une Commune, des Cultivateurs à pare de fruits, refusent de livrer, aux services du Bail, la portion due aux propriétaires, tous les habitants de cette Commune sont tenus des dommages-intérêts.

Art. 11.

Dans les cas énoncés aux articles

16 Deuxième, art. 12.

neuf et dix, les Habitans de la Commune exerceront
leur recours contre les Cultivateurs qui auront
donné lieu aux dommages-intérêts.

Art. 12.

Lorsqu'un adjudicataire de Domaines
Nationaux aura été Contraint à force ouverte,
par suite de rassemblement ou attroupement,
de payer tout ou partie du prix de son adjudica-
tion à autrui que dans la Caisse des Domaines
ou recense Nationaux.

Lorsqu'un Fermier ou locataire aura
également été Contraint de payer tout ou partie du
prix de son bail à autrui que le propriétaire.

Dans ces cas, les Habitans de la
Commune ou les Délits auront été Couvés, feront
tenir les dommages-intérêts en résultant, sauf
leur recours contre les auteurs et Complices des
délits.

Titre Cinq. Des Dommages-intérêts et Réparation Civile.

Art. 1^{er}.

Lorsque par suite de rassemblement ou
attroupement, un Citoyen aura été Contraint de payer,
Quinze M. quatre C. quatre J. trois

1^o Epidémiaire, art. 1^o.

Lors qu'il aura été volé ou pillé sur le territoire
^{tous les habitants}
d'une Commune s'en sera tenu de 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, au cours du jour où le pillage a été
commis.

Art. 2.

Lorsqu'un délit de la nature de ceux
exprimés aux articles précédens aura été
commis sur une Commune, les Officiers
Municipaux ou l'Agent Municipal s'en sera tenu de
le faire constater sommairement dans les vingt
quatre heures, et d'en adresser Procès-verbal
sous trois jours au Commissaire du pouvoir
exécutif, près le Tribunal Civil du Département.

Les Officiers de Police se feront
tenir par leurs tenus de remplir, à cet
égard, les obligations que la loi leur prescrit.

Art. 3.

Le Commissaire du pouvoir exécutif près
l'Administration du Département dans le territoire
duquel il aura été commis des délits
à force ouverte et par violence sur des propriétés
nationales, en poursuivra la réparation et le
dommage - intérêts devant le Tribunal Civil du
Département.

10. Pénultième art. 9.

Art. 4.

Les Domages-intérêts pour les
Communes souvenues, aux termes des articles
précédents, seront fixés par le Tribunal Civil
du Département, sur le vu des Procès-Verbaux et
autres pièces constatant le fait, excès
et Délit.

Art. 5.

Le Tribunal Civil du Département
réglera les montants de la Répartition et des
Domages-intérêts, sans la décade au plus tard
qui suivra l'envoi des Procès-Verbaux.

Art. 6.

Les Domages-intérêts ne
pourront jamais être moindre que la valeur brute
des objets pillés et choses enlevées.

Art. 7.

Le Jugement du Tribunal Civil portant
fixation des Domages-intérêts, sera envoyé dans les
vingt-quatre heures par le Commissaire d'apouvoir
exécutif, à l'Administration Départementale, qui
sera tenue de l'envoyer sous trois jours, à la
Municipalité ou à l'Administration Municipale
du Canton.

Art. 8.

La Municipalité ou l'Administration

Quinze M. quatre C. quatre J. quatre

10. Deuxième article,

Municipale sera tenue de verser le montant des
dommages-intérêts à la Caisse du Département dans
le délai d'une Décade à ce effet, elle sera
contribuée les vingt plus forts contribuables
résidant dans la Commune.

Art. 9.

La répartition & la perception pour
le remboursement des sommes avancées seront
faits sur tous les habitants de la Commune,
par la Municipalité ou l'Administration
Municipale du Canton, d'après le Coteau des
domiciles, et à raison des facultés de chaque
habitant.

Art. 10

Dans le cas de réclamation de la
part d'un ou plusieurs contribuables, l'admini-
stration Départementale statuera sur la demande
en réduction.

Art. 11.

En cas de paiement dans la
Décade, l'Administration Départementale requerra
une force armée suffisante et l'établira dans
les Communes contribuables avec un Commissaire
pour opérer le versement de la Contribution.

Art. 12.

Les frais de Commissaires et

Département et de Séjour de la force armée, seront ajoutés au montant des Contributions prononcées et supportées par les Communes Contribuables.

Art. 13.

Dans la décade du Personnel fait dans la Caisse du Département, l'administration sera remettre au particulier intéressé le montant de Jugement pour la fixation de dommages-intérêts.

Art. 14.

Les moyens de disposition de titre de quatre et cinq et la loi du seize Prairial, relative au Village de grains et farine, doivent rapporter sans les dispositions qui s'opposent contrairement à la présente loi.

Art. 15.

Jusqu'à ce que les Municipalités, les administrations Municipales et les Tribunaux Civils de Département soient organisés, les Municipalités des Communes, les officiers de Police de Justice et les Tribunaux de Districts actuellement existants sont chargés sous leur responsabilité personnelle de l'exécution de la présente loi, chacun d'eux, dans les parties qui concernent les Administrations Municipales, les officiers de Police et les Tribunaux Civils.

Quinze M. quatre C. quatre et cinq

10^e Périodique an 4^e.

L'insertion de la présente loi au bulletin
de Correspondance tiendra lieu de publication.
La séance est levée à quatre heures.

Delcroix

Morvan

ancien Secrétaire

M. Delacroix

Delacroix

Boisson

Le ministère de Merlin de Douai sur le régime de responsabilité des habitants⁴¹⁹

⁴¹⁹ AN, C 251, dossier 7362.

le crime qui
le d'assemblée & le d'assemblée
qui ont toujours le d'assemblée
puisque l'assemblée l'assemblée
candidats de l'assemblée
qui font le jour pour le jour
de l'assemblée ou au moins de l'assemblée
le d'assemblée provocateur & l'assemblée
du d'assemblée l'assemblée
vous prétendez inutilement que
l'assemblée il est impossible d'assemblée
la l'assemblée, la loi d'assemblée
na pas de l'assemblée l'assemblée
de d'assemblée, mais il faut que la
révélation soit constante, il faut
à que la l'assemblée à l'assemblée
bien réellement il na pas été en
son pouvoir de d'assemblée de l'assemblée
de l'assemblée l'assemblée
na pas de l'assemblée l'assemblée
l'assemblée est mille et mille de
la loi
l'expérience na que trop courante
de l'assemblée que la l'assemblée
de l'assemblée l'assemblée
de l'assemblée beaucoup d'assemblée
que l'assemblée qui pouvait
être d'assemblée na pas été que
de d'assemblée qui pouvait de l'assemblée
ont que de l'assemblée de l'assemblée
autre habitant de l'assemblée
autre de l'assemblée de l'assemblée la
l'assemblée de l'assemblée à la
l'assemblée ont gardé cet égard
l'assemblée, l'assemblée l'assemblée
de l'assemblée de l'assemblée
l'assemblée était potée de l'assemblée
tel point que les malheureux

v b
leg
par
puc
de c

longtemps
par un long usage
de ces
longtemps
de ces

Expédié le 29. Novemb. 1790.

AN de la République
Bernand

expensés

pouvoient tout se permettre
aux yeux de ceux qui
n'alloient pas.

Nadauc, telle une loi propre
à rappeler le zèle & la surveillance
des habitans des Communes. Depuis
la justice, le bon ordre, le respect
de aux fonctions publiques, tout
est tenu pour le bien de la
Société.

La fonction que la loi de
10 vend. vous attribue, de rapporter
entre les habitans des Communes
les fonctions auxquelles elles sont
condamnées par la loi, vous
des plaintes ou des vices vous
chargent d'une manière particulière
de rapporter dans les lieux de résidence
des républicains, sur les
leurs principes de fonctionnaires
qui dans les lieux ne tiennent
pas le langage, loi que pour avoir
accepté la fonction, aux quelle vous
convoyez vous ont appelé, vous
avez du le Comptre, tant l'étendue
& vous sentis avec de courage pour
vous allures au danger de toute
crainte. la fonctionnaire a pour
Bouche la loi la Comptre.

25 megr dor aut Jule 26 1790

Spuaré
M

Cambacérés aux consuls⁴²⁰

⁴²⁰ AN, C 470

3. frimaire

N^o 3

B.

ÉGALITÉ.

LIBERTÉ.

*Remise à la Commission
du 20 frimaire*

Imp. de H

M E S S A G E.

EXTRAIT du Registre des Délibérations des Consuls de la République.

Du Deux frimaire l'an huit
de la République une et indivisible.

LES CONSULS de la République,
A la Commission législative du Conseil des 500



CITOYENS REPRÉSENTANS,

La loi du 10 Vendémiaire au 8, sur la police intérieure de la Commune, contient des dispositions susceptibles d'être avantageusement modifiées; en conséquence eu voul transmettant le Rapport qui leur en a été présenté par le Ministre de la justice, le Conseil de la République voul font la proposition formelle et nécessaire de statuer sur cet objet.

Le Conseil de la République
signé Bonaparte, Roger-Ducos, sieyès

Pour Copie Conforme
le Secrétaire général.
J. Jacques B. Maret

cl^é C 470, d. 96

6679. L.

Ministère
de
la Justice.



Le Ministre propose
l'adresse au
Ménage à la
Commission législative
du Conseil des 500.
pour la révision de la
Loi du 10 Vendémiaire
an 4.

Sommaire.

Rapport

2^e Séance au 8^e
Aux Consules de la République.

Citoyens Consuls,

ARCHIVES
SECT. LEG.
DU ROYAUME

La Loi du 10 Vendémiaire an 4 relative à la police intérieure des Communes de la République, appelle sur quel que une de ses dispositions ce salutaire examen que les Commissions législatives ont appliqué déjà, à différentes parties de Notre législation.

Le but de cette loi est important et les principes sur lesquels elle repose ne peuvent être méconnus. La sûreté des personnes, le respect des propriétés, seront toujours les bases essentielles de l'ordre social, et lorsque ces bases sont manifestement attaquées, le salut général exige qu'on rende responsables de ce désordre, non seulement les auteurs de l'attaque, mais aussi ceux qui, pouvant la réprimer, ont, par leur coupable inaction, mis la chose publique en péril. C'est pourquoi l'application d'une mesure qui s'oppose

de l'ordre commun, doit être dirigée par la plus sage circonspection, sans quoi elle produirait des inconvénients plus graves que ceux auxquels elle a pour but de remédier; et l'on ne peut se dissimuler qu'à cet égard, la loi dont il est question, laisse beaucoup à désirer.

En premier lieu elle ne détermine point d'une manière assez précise les cas où l'action de responsabilité qu'elle ordonne, peut être exercée. Le titre premier déclare tous les citoyens habitans de la même commune, civilement garans des attentats commis sur le territoire de cette commune; ainsi, sans aucun égard pour cette règle consacrée par la législation de tous les peuples policés, des individus peuvent être punis pour un délit qu'ils n'ont pas commis; car il ne faut pas se méprendre, ici l'effet de la garantie est de faire supporter à tous les habitans de la commune, les dommages-intérêts soufferts par la partie lésée, et ces dommages ne sont qu'une condamnation pécuniaire.

Il est vrai que les dispositions subséquentes, et notamment l'art. premier du titre II, semblent limiter cette garantie aux délits commis à force ouverte par des rassemblements ou attroupements; mais cette limitation même ne s'applique pas à la disposition du titre radical dont elle est atteinte et d'ailleurs si les législateurs nous en ont vue que cette dernière classe de délits, il serait

3.
à souhaiter que l'on détermine quel est le
Nombre d'individus qui Constituent l'attroupement.

En second lieu, la Commune est admise à
provoquer quelle a fait tout ce qui était en son
pouvoir pour prévenir les délits dont la
responsabilité lui est imputée; et les législateurs
ou, sans doute pensent que l'on prendrait en
considération pour apprécier ces efforts, les
difficultés locales résultant de l'étendue du
territoire, de la nature des voies de
communications et des obstacles naturels
qui pourraient les retarder ou les intercepter.



Néanmoins, leurs peines n'étant point assez
développées, il en est résulté de l'application
de la loi, un arbitraire d'un genre effrayant.

D'une autre part l'on n'a point réglé quelle
autorité serait juge du mérite de l'exception,
et même aux termes de l'article 5, l'article 4,
cette exception ne peut être proposée que dans
le cas où le rassemblement aurait été
entièrement composé d'individus étrangers
à la Commune; qu'on a voulu être les efforts
pour le maintien de l'ordre, il suffit qu'un de
ses habitants ait contribué à les troubler
pour que tout les autres deviennent responsables
de sa conduite.

En supposant même l'existence d'une
autorité spécialement désignée pour prononcer
sur la demande d'exception, il ne dépend
pas de la volonté du plus grand nombre
des individus de s'en attribuer les

avantage. En effet comment tous les
 habitans peuvent-ils en acquiescer le mérite,
 s'ils n'ont pas été légalement requis
 ou commandés par leurs Magistrats?
 Doit-il appartenir à chaque Citoyen
 de se rendre spontanément à l'arbitre, le
 Conducteur et l'agent des mesures que
 le maintien de la tranquillité publique peut
 exiger. Il paraîtrait conforme à la justice
 que les autorités furent seules responsables
 de leur inertie, hors qu'elles n'ont point
 donné les ordres convenables et que la
 responsabilité ne descende jusqu'à un
 particulier que dans le cas où celui-ci
 auroit refusé ou négligé d'obtempérer
 aux réquisitions légales des Magistrats.
 Il est même dans ce cas une classe
 d'individus sur lesquels il semble qu'on
 ne peut l'exercer sans une rigueur excessive.
 Ce sont les veuves, les vieillards et les
 orphelins que leur faiblesse met visiblement
 hors d'état de participer aux efforts
 demandés. Il existe également un motif
 d'excuse légitime pour les individus absens
 depuis long-temps de leur domicile. La loi
 du 10. Vendémiaire présente (titre II art. 10)
 une disposition qui assujettit les Communes
 à dédommager le propriétaire auquel on
 ferme à part de fruits, refuse de payer
 aux termes de son bail la portion qui
 lui est due. Quoi de plus étrange et

Comment rendre facile une commune responsable
 de l'exécution d'un engagement pris à leur
 Tribunal Civil sans charger du maintien
 des Conventions particulières ; sans que
 leur jugement sur cette matière obtiennent
 les mêmes droits, il n'est point
 nécessaire d'établir une responsabilité.

D'après les observations, il est facile de
 sentir que la loi du 10 Vendémiaire an II,
 susceptible comme je crois d'avoir démontré,
 de modifications avantageuses d'un
 mode d'application de la responsabilité qu'elle
 établit, paraît aussi en exiger quelques vues
 relativement à l'étendue de ses effets.

L'article 1^{er} de l'art. 5. art. 1^{er} les
 habitants de la Commune à la restitution en
 Nature des objets volés ou au payement
 du double de la Valeur de ces objets.

L'article 2 Charge les officiers Municipaux
 de faire constater sommairement le Délit et en
 dresser procès verbal. C'est principalement
 sur le procès verbal que le Tribunal
 conformément à l'art. 4. A fixe les
 dommages-intérêts. Il est évident que ces
 dispositions ne déterminent point d'une manière
 satisfaisante, comment la Nature et la Valeur
 des objets volés devront être constatés ;
 et si elle n'établit point que la Déclaration
 du propriétaire sera invariablement admise,
 elle se base sur les précautions légales
 qui pourront être opposées à la fraude.

ou à l'exécution des Réclamations.

Il importe de poser à cet égard ^{Combien il} des bases certaines, soit en accordant aux Communes la faculté d'opposer aux procès verbaux les preuves d'une enquête par Commune renommée, soit en estimant les pertes souffertes d'après la fortune présumée du Citoyen qui les aurait éprouvées; et si'il réclamaient des objets d'une valeur évidemment au dessus de son moyen, en l'assujettissant à prouver comment il s'en trouverait possesseur, ou tout au moins à prêter le serment in litem. Enfin il serait possible de fixer pour les dommages intérêts, des bornes calculées d'après la population de la Commune.

Par ces motifs, Citoyens Conscils, j'estime qu'il y a lieu de proposer aux Commissions législatives, la révision de la loi du 10 Vendémiaire an 4, en les invitant à considérer dans leur sagesse jusqu'à quel point elle doit être modifiée.

Salut et respect
Le Ministre de la Justice
Carnot

Les échanges de Cambacérès et Lambrechts⁴²¹

⁴²¹ AN, BB¹⁸ 295, dossier 4962

4269 D3

Egi

Le 13 frimaire an 8

Au Citoyen Lambrecht Patru
de l'Administration Centrale
du Département de la Dyle.

~~Citoyen Lambrecht~~
j'ai reçu, ~~Citoyen Lambrecht~~, votre
lettre du 7 de ce mois, relative à



l'exécution de la loi du 10 vendémiaire
an 4 dans votre département.
Il est regrettable que vous n'ayez pu
avoir le pouvoir de lui donner
des droits à votre attention parti-
culière.

vous avez pu voir que les jugements rendus
contre des Conventions, en vertu de la
loi précitée, étaient susceptibles d'appel
et que cela eût été ^{en} pendant l'exécution

~~de ces jugements~~
qu'il eût été
confiance que dans l'impression
de votre opinion, l'examen approfondi
de toute la loi en avait conduit
à un résultat ^{différent} des dispositions
de la loi du 14 mars 1793 sur les stages
confirmer dans des premières
idées sur les stages.
peuvent être ^{peuvent être} l'effet de la loi

+ particulièrement celle de
l'article 33 qui ordonne que
les jugements de tribunaux
civils en cette matière soient
exécutés sans appel. Une
confirmer dans des premières
idées sur les stages.
la première partie de cette loi
confirmer dans des premières
idées sur les stages.

en un point que j'ai écrit
à la suite comme vous le voyez
après, domine, attention, je n'en
ai pas d'autre, l'important est en un
si des lettres de nos. H. et on dans
ce loi, du lo. v. d. n. i. e. r.
ce qui se propose au cas où une
modification à faire sur
par le Congrès ou des Comités
Legislatives, si j'espère
aucuns lois pour en obtenir un
prompt résultat
~~quand on propose j'en~~
quand on propose j'en
ce modification, comme elle est
j'ai en dessein maintenant l'opinion
ce loi a été par un autre
qui l'abrogation de celle de
24 mai 1808 qui l'avait été
de la loi de 1808 de
on change à la fin
l'importance
j'ai parlé au citoyen La Harpe
à l'occasion de cette loi
qui a été adréssée à vous
Si vous le voulez, comme
Cotton.

D'après cette convention, il
après les articles de cette qui
legislation de toutes les
supplément que l'histoire ou la
à l'histoire pour une tentative sur
la religion.
avec l'histoire de nos lois
Cajuste qui vous en donne
de d'autre plus précises, et
un peu de la loi de 1808
nouvelle législation de nos
affection de nos lois.

Salut et affec.
C
J. H.

Liberté.

4269. D. 3 Egalité.

11, copie avec ordre de cette affaire, etc. Bruxelles, le 7 frimaire an 8.
 Duquel j'ai eu l'honneur de vous en ce sens et les rappeler que
 j'ai pu le Le citoyen Lambrechts, homme de loi, et p^{te} Indigent
 avec celui de son loge sur la rue de la Liberté, N^o. 181.)

Le Citoyen Lambrechts Ministre de la justice / à lui seul /
 Citoyen Ministre



Vous avez reçu diverses lettres de L'admon que je présida rela-
 tivement à l'execution de la loi du 10 vendémiaire an 4. Je vous
 en ai fait parler aussi par quelques personnes, voulant ménager votre
 délicatesse et ne point vous mettre dans le cas de me répondre. Au-
 jourd'hui L'admon vient de recevoir une lettre du Ministre de
 l'interieur, qui m'engage à vous communiquer la lettre que je lui
 ai écrite en réponse. Vous y verra tout les détails de cette
 misérable affaire, auxquels je vous prie de donner un moment
 d'attention. Je ne connais point personnellement le Sr Lapolau;
 mais le bien que j'en ai ouï dire de lui, lorsque j'étois à Paris, ne
 me permet point de douter de ses sentimens équitables.

Pour vous, Mon cher cambacérès, j'espère que vous avez un peu
 appris à me connaître, et que vous êtes bien convaincu que je ne
 suis point de ces hommes qui agissent par passion, que je suis
 prêt au contraire à sacrifier tout pour l'amour du bien public.

241

La rétroc. che moi, où je comptois vivre tranquillement en m'engageant à accepter les fonctions municipales, j'étois prêt à y entrer lorsque l'admon. départementale vint d'avis m'choisir, et j'acceptai encore, j'ose le dire, pour son avantage. Mais je pourrais les abus partant où j'en rencontrerois: J'ai vu qu'on avoit abusé dans quelques endroits de la loi du 10 vendémiaire an 4. mon devoir étoit de faire des ult. circonstances que la prudence et la justice exigeroient l'admon. entière à part. mes lettres, et j'ai dû lui dire que vous ne les des approuver pas.

Salut et amitié
Lambert

Copie de ma lettre écrite au M. de L'interieur de 7 frimaire an 4
L'ill. Sans une lettre à l'admon. du 29 Brumaire relative aux indemnités accordés aux fcs. épiscop. et Bénéf. par jugement du tribunal civil du Dept. du Nord rendu en exécution de la loi du 10 vendémiaire an 4, vous vous exprimez ainsi: je suis que des obstacles ont été opposés à l'exécution de ce jugement.

Je ne connois d'autre obstacle opposé à l'exécution dont il s'agit qu'une lettre que j'écris étoit Ministre de la justice, où je disois, que si l'on appeloit il falloit provisoirement surseoir à l'exécution. C'est à cette lettre sans date que la phrase

MINISTRE DE LA JUSTICE
LE 10 SEPTEMBRE
AN 4

Susmentionné le rapporte. Ceux qui vous ont écrit à ce sujet, auront fait valoir près de vous, ainsi qu'ils l'ont fait près du Sr. Lambert, que je voudrois, comme ambassadeur, faire pressentir à qui j'avois avoué comme Ministre de la justice.

Mais le Sr. Lambert vous a fait un renvoi après l'ajout de la pétition qui lui avoit été adressée sur cet objet. Il semble même par son silence avoir approuvé la conduite que tient l'admon., ainsi qu'elle vous l'explique dans la lettre.

J'espère que vous l'approuverez de même des que vous connaîtrez bien tout l'historique de cette affaire, et que vous ne me ferez pas d'injure de croire, que j'ayois personnellement à mon opinion. Je connois même qu'une personne à qui on peut opposer à cette opinion, mais dans le doute, j'ai cru qu'il falloit faire ce que la prudence et le véritable intérêt de la République j'entre en application.

En 1797, il étoit des troubles dans le département, troubles dont j'ai toujours attribué une des causes principales aux vexations, à l'immoralité de certains fonctionnaires.

On pilloit, on maltraitoit les patriotes, ainsi que ceux qui possédoient pour l'étranger, car ici, comme ailleurs, il est des gens qui n'ont que le masque.

J'étois alors Ministre de la justice. Le Sr. de l'ordonne de lui faire un rapport sur l'application à ces départements de la loi du 10 vendémiaire.

Je trouvois cette application très difficile dans les circonstances.

En effet, comment appliquer cette loi à des communes, lorsqu'elles avoient en leur malheur de voir arriver chez elles une armée de brigands. Pourvoit-elle se battre contre cette armée, les communes où la garde

nationale n'était pas organisée, des communes auxquelles on avait même à diverses reprises enlevé leurs armes.

Je fus donc l'un des commissaires extraordinaires en voyage au corps législatif, et de l'instituer à prendre des mesures pour soulager les personnes pillées, au moyen par exemple d'une répartition de tout le département. For les communes où l'armée de brigands avait passé, étoient-elles plus coupables que celles où elle n'avait pas passé? N'étoient-elles pas au contraire plus à plaindre? N'étoient-elles bien de semblables rassemblements dont a voulu parler la loi de ce vendémiaire.

Le D. E. ne goûta pas mon avis. Il voulait simplement l'application de la loi, et un règlement de juges pour désigner d'autorité un bureau qui ceux des départements réunis étoient juges de toutes d'affaires. Je rédigeai un arrêté en conséquence.

Les agents des communes étant par diversions dans le cas de ne pouvoir surpasser les procès verbaux

révisés, on enjoignit aux administrateurs centraux de nommer à cet effet des commissaires spéciaux pour recueillir la vérité.

Maintenant qu'est-il arrivé?

Les gens honnêtes n'ont demandé que la juste réparation de leurs pertes. D'autres ont fait des spéculations, et ont trouvé dans cette occasion les moyens de se faire une fortune.

Ils ont été secourus dans plusieurs cas par des commissaires spéciaux, et l'un d'eux, grand propriétaire, du commissaire central Malherbe, dont le nom sera longtemps en horreur dans ce département, à cause du despotisme féroce qu'il y a exercé.

Il est telle commune où le nombre des commissaires de tous les habitants, ne pourroit suffire à payer les indemnités auxquelles ont droit les acquiescés envers la République.

Dans le canton de Grunbergen, un nommé Lapalisse dit avoir perdu une valise pleine, et sur son inspection on trouve des procès

verbaux: un somme de 50 à 40 mille francs lui est adjugé.

C'est ainsi que sur la simple assertion des parties intéressées, la plupart des procès verbaux ont été dressés.

Un nommé Bonnardel, qu'un administrateur m'affirme n'avoir jamais possédé de 200 francs, a obtenu une adjudication de dix mille.

Je ne finirois pas, si je voulois énumérer tout ce qui est venu à ma connaissance.

Lorsque j'étois Ministre de la justice, les représentants du Dept de la Dyle, m'en avoient déjà fait de vides plaintes. C'est alors que j'écrivis de suspendre provisoirement l'exécution à l'égard de ceux qui avoient appelé.

Arrivé au mois de vendémiaire dans mon malheur au Dept, je trouvais les choses bien changées depuis mon départ. Partout le souvenir des vexations éprouvées, et l'incertitude faisant des progrès, les institutions républicaines moins en vogue que quand je partais,

par la maladresse ou la perfidie de ceux qui ne seroient pas les vôtres aimables.

Les administrateurs m'adjoignirent à leurs travaux. Je m'attachai de nouveau aux douceurs de la vie privée, et, plus le désir, mon amour ardent pour la République, le désir d'être utile à mes concitoyens, furent les seuls motifs qui m'engagèrent à accepter des fonctions qui ne m'ont encore procuré qu'une peine et du dégoût.

Je vis qu'on avoit adopté pour système de voir dans les cantons un foule de gens sous le nom de commissaires spéciaux, qu'on chargeoit de différents besoins.

Et quelles gens encore! Des hommes immorales devant la substance du pauvre habitant des campagnes, lui arrachant par toutes sortes de vexations le fruit de ses sueurs. Dans certains bureaux de l'administration, on faisoit signer de confiance les arrêtés qui envoioient ces commissaires, dont les administrateurs n'avoient pas de connaissance.

Dans un conseil du canton de Thal on avoit
adjugé 200 francs à un individu qui en a prouvé
aujourd'hui n'avoir pas perdu un obol. Dites
vous qu'on a fait mille francs de frais pour
faire rentrer ces 200 francs.

Je conclus le projet de rappeler ces commissaires
spéciaux, et d'engager les parties intéressées à
Sarragès amiablement. Il y a lieu parvenu en
grande partie.

Un nommé Bernas dans le canton de
Londresul, a obtenu par accommodement 7000
francs, tandis qu'il n'en a jamais possédé
2000. On lui en avoit adjugé 18 mille. Vous
voiez bien que nos villageois ne sont pas
intéressés.

Deux fonctionnaires avoient été inhumaine-
ment disgraciés. L'un on l'est accordé avec
leurs vœux, et on leur a accordé la plus forte
partie du dédommagement, par ce qu'on a senti
que leur cause étoit juste.

Le feu d'Espérance lui-même dont vous parlez
dans votre lettre, a tout terminé par accord.

C'est ainsi que j'ai travaillé pour rallier
tous les cœurs à la république, et tarir la
source des mécontentemens.

Mais je sais que quelques hommes d'honneur
m'en veulent d'avoir fait le bien. Je sais
qu'on poignait de si devant commissaires
spéciaux m'en veut de ce que j'ai pu
lui échapper. Je sais qu'un ex-commissaire,
nommé Crofco, résidant ici, est leur adversaire.
Je vous interrogerai ces gens là, oh! je serai
des dents un canari de la chose publique.
Mais interroger tout ce qu'il y a d'honnêtes
citoyens, de vrais républicains, et vous
pourrez alors juger avec connaissance de cause.

Je vous le dirai franchement: confier
à un même en cause d'appel les jugemens
exorbitans contre lesquels j'ai vu la voir
des gens de bien, leur exécution seroit
encore une calamité publique. Je vois dans
la Lanca du 8 de ce mois, qu'un message
des consuls propose de réviser la loi du 10 vend.

anq. Et seroit il donc possible de
terminer encore les différends, qui ne sarrageront
pas à l'amiable, par le moyen d'une répara-
tion sur tout le droit, en laissant à l'arbitrage
central le droit d'arbitrage avec équilibre les dommages
intéressés. Ah! quelle joie j'éprouverois de proposer
ma quote part dans cette répartition.

Et ce moment où les besoins des armées, et
le défaut du trésor public, forment encore à
inquiéter les cultivateurs par toutes sortes de
réquisitions, où le commissaire ordonnateur non
content d'avoir obtenu de M. de la guerre des
réquisitions de fourrages, vient encore d'en
obtenir un second, est-ce bien dans un tel
moment, dis-je, qu'il faut accabler les habitans
des campagnes par des exactions de genre dont
je vous ai entre-tenu.

Je vous ai parlé le langage de la vérité et de
la justice, si elle; rien au monde n'est capable
de m'en faire écarter. J'ai fait mon devoir, il
me suffit.

Tables des Matières

Introduction	5
Partie 1 : Le régime de responsabilité	22
Titre 1 : Élaboration et interprétation de la loi	23
Chapitre 1 : La loi du 10 vendémiaire an IV	23
Section 1 : Le vote de la loi	23
I. Le contexte législatif et sécuritaire.....	23
II. Le vote du 10 vendémiaire an IV.....	24
Section 2 : Fondements idéologiques	27
I. Un devoir de sûreté et de surveillance.....	28
II. Une lecture politique des attroupements	29
Chapitre 2 : Les débats au Conseil des Cinq-Cents.....	32
Section 1 : An VI, message du Directoire et premiers travaux.....	32
I. Message du Directoire.....	32
II. Le rapport de la commission Roemers	33
Section 2 : la reprise des travaux en l'an VII	35
I. Nouveau message du Directoire et nouvelle commission	35
II. Le rapport de Roemers sur la responsabilité des communes.....	36
III. Le projet de résolution de Roemers	37
Section 3 : de Roemers à Brichet, de la responsabilité des communes à la loi des otages	39
I. L'opposition néojacobine au projet de Roemers	39
II. La commission Brichet.....	41
Titre 2 : Application de la loi par l'Administration	45
Chapitre 1 : Le ministère Merlin de Douai et l'application dans l'ouest	45
Section 1 : Le ministère et le ministre de la Justice.....	46
I. Une prérogative exclusive du ministère de la Justice	46
II. Être pour ou contre la loi c'est être royaliste ou républicain.....	47
Section 2 : La répression des troubles à l'ouest	51
I. La loi au cœur du système répressif à l'ouest	51
II. Des instructions fermes aux commissaires près les tribunaux.....	52
III. Les conséquences de la pacification.....	54
Chapitre 2 : Le ministère Lambrechts face aux troubles dans le Midi et en Belgique	58
Section 1 : La répression des troubles dans le Midi	59
I. Les échanges avec les commissaires.....	59
II. Interprétations locales et administrations centrales	60

III. Les échanges avec les autres ministères	62
Section 2 : La « révolte des paysans » dans les départements de Belgique	64
I. La mise en place d'un dispositif exceptionnel dans les départements réunis	64
II. L'opportunité de changer de cap : la pétition des représentants des départements réunis	66
Chapitre 3 : Le ministre Cambacérès partisan d'une réforme	67
Section 1 : Le Ministre Cambacérès garant d'une application stricte de la loi	68
Section 2 : Une volonté de réforme	71
Partie 2 : La procédure de mise en œuvre de la responsabilité	77
Titre 1 : L'encadrement administratif de la procédure judiciaire	81
Chapitre 1 : Déclencher les poursuites.....	82
Section 1 : Forme et contenu du procès-verbal.....	83
I. Conditions de fonds.....	83
II. Conditions de forme.....	85
III. Prévenir la fraude	87
Section 2 : Le procès-verbal comme fondement administratif de la procédure judiciaire.....	90
I. Une preuve suffisante	90
II. Une preuve exclusive	90
III. Constitution ou constatation du délit	91
Section 3 : Le procès-verbal garant de l'efficacité de la procédure.....	93
I. Ne pas citer la commune.....	93
II. Limiter la procédure judiciaire	95
Chapitre 2 : Exécuter les jugements	97
Section 1 : Une exécution efficace en théorie	97
I. Une procédure exceptionnelle.....	97
II. Les actions ouvertes par l'exécution	98
Section 2 : Une exécution retardée en pratique	101
I. Les freins à l'exécution	101
II. Les justiciables contre les autorités locales	103
III. Que peut faire le pouvoir exécutif ?	109
Titre 2 : La procédure judiciaire à l'épreuve des voies de recours.....	113
Chapitre 1 : Le silence de la législation et du Tribunal de cassation	115
Section 1: Le silence de la loi.....	115
I. La difficile application du droit commun de l'appel.....	115
II. Tenter d'encadrer l'appel de la commune.....	118
Section 2 : L'absence de doctrine du Tribunal de cassation.....	122
I. Les sections divisées sur l'appel.....	122
II. Les divisions exprimées sur le cas de la commune de Pernes.....	124

Chapitre 2 : Les solutions de la doctrine administrative	126
Section 1 : Lambrechts partisan de l'appel suspensif	126
I. Les errances du ministère de Lambrechts face aux interprétations locales.....	127
II. Le tournant de prairial an VII (mai/juin 1799) : affirmation de la doctrine du ministère et politique d'apaisement	132
III. Les réactions locales face à la confirmation de l'appel suspensif	133
Section 2 : Cambacérés partisan de l'exécution provisoire.....	135
I. Des premières réponses timides	136
II. Le rapport au Directoire en brumaire an VIII (octobre 1799)	137
III. Débats et diffusion	139
<i>Propos conclusifs.....</i>	145
<i>Sources</i>	151
<i>Bibliographie.....</i>	156
<i>Annexes.....</i>	160
<i>Le décret du 10 vendémiaire an IV.....</i>	161
<i>Le ministère de Merlin de Douai sur le régime de responsabilité des habitants</i>	175
<i>Cambacérés aux consuls</i>	179
<i>Les échanges de Cambacérés et Lambrechts.....</i>	187
<i>Tables des Matières.....</i>	194