

pour assurer l'exécution de la loi. Voilà les procédures de la convention nationale

En peu de mots, on vient de voir quel est le principe ⁽³²⁵⁾ du décret de vendémiaire, quels sont ses moyens d'application et ses voies d'exécution.

Quelques lois et décrets ont suivi, pour étendre des applications du principe, non pour les changer

Ainsi, un arrêté du 8 nivôse an 6 étendit les dispositions du décret de vendémiaire aux communes sur le territoire desquelles des bureaux de douanes avaient été pillés par des attroupemens.

Je ne parle pas de la loi du 24 messidor an 7, qui, dans un moment de réaction et de violence, détourne la responsabilité des communes sur les parents d'émigrés et sur les émigrant nobles, cette loi n'eut qu'une existence éphémère.

Mais la loi du 13 floréal an 11, l'arrêté du 4 complémentaire de la même année, le décret du 5 floréal, an 13, proclament l'application de la responsabilité des communes à diverses classes de délits relatifs aux douanes, et maintenant tous les caractères donnés par le décret de vendémiaire à cette responsabilité.

Un dernier décret du 9 mai 1815, étend la responsabilité des communes au cas où elles ne se seront opposées à l'entièrement du drapeau tricolore.

Mais, je le répète, à travers ces applications successives, la loi de vendémiaire est demeurée tout entière dans son principe et dans ses dispositions essentielles, et c'est cette loi révolutionnaire que nos tribunaux appliquent encore chaque jour.

Est-ce à dire que le principe d'intimidation qui domine exclusivement dans ce décret soit aujourd'hui d'une convenance et d'une opportunité

parfaite. Non, sans doute, sous ce rapport, le décret de rédemption est suranné. Mais plus, il serait maintenant abrogé par la désuétude, s'il ne reculait, à son insu et comme malgré lui, le gémement d'un autre principe, principe de justice et d'équité.

Ainsi, quand la cour de cassation décide aujourd'hui, avec le décret de rédemption, que la commune est responsable du fait d'un ou de plusieurs de ses habitants dans un attroupement séditieux, et, cela, encore bien que cette commune ait fait tout ce qui était en son pouvoir pour prévenir ou empêcher le mal, elle a consacré et appliqué, non une pensée de terreur qui n'est pas de ce temps-ci, mais une pensée de prévoyance et de secours, une sorte d'assurance mutuelle contre les orages publics. Par une heureuse combinaison du hasard, il s'est trouvé que les mêmes moyens qui avaient été mis au service d'une politique violente et révolutionnaire, pourraient sous quelques modifications, servir à l'établissement d'un système sage et régulier, que ce qui avait été rigueur, pourrait devenir humanité. Nous aurons l'occasion de voir en effet que peu à peu le travail lent et successif de la jurisprudence a débarrassé le décret de rédemption de toutes les dispositions qui ne s'accordaient plus avec les principes ainsi transformés. Nous verrons que l'amende au profit de l'Etat a cessé d'être prononcée, parce que l'amende punissait la commune sans servir à l'indemnité du dommage causé. Nous verrons que, lorsque le dommage est fait, non à des particuliers, mais à l'Etat, les communes ne sont plus poursuivies ni condamnées comme responsables, parce que le principe d'assurance mutuelle, qui est le principe nouveau

de la responsabilité communale, ne permet pas que le plus fort demande secours et indemnité au plus faible, l'Etat à la commune. Nous verrons encore que les voies de rigueur, telles que la solidarité, la responsabilité des vingt plus forts contribuables, l'établissement des gardes nationales, toutes les mesures qui devraient intimider les communes, sont répudiées par la jurisprudence comme inutiles à la réalisation de l'indemnité.

L'indemnité, assurance mutuelle, voilà donc aujourd'hui le caractère dominant de la responsabilité communale. Et, en effet, s'agissant d'indemnité combinée avec les nécessités d'une politique prévoyante, mais modérée, cette pensée doit obéir à notre avis, dans un état de société normale et régulier comme le nôtre, la base d'une législation nouvelle sur cette matière.

Le principe de l'indemnité ou de l'assurance mutuelle la pour lui la justice rigoureuse, l'équité, la saine politique. Nous allons voir à quelles conditions.

Et d'abord, à quel cas, à quelle espèce de dommages doit s'appliquer ce système d'indemnité. Les législations antérieures, la jurisprudence actuelle, le droit commun, sont d'accord sur ce point. Depuis 1697, jusqu'à rédemption an II, jusqu'à aujourd'hui, l'indemnité dont il s'agit n'a existé que pour les dommages résultant des dissensions publiques, et la justice le veut ainsi. Sans doute, lorsqu'un particulier en est victime d'une vengeance privée, ou d'un crime ordinaire, il est, aux yeux de l'humanité tout aussi digne d'intérêt que s'il avait eu à souffrir des discordes civiles; mais art. 13 les mêmes droits à une réparation, à une indemnité publique. Non, assurément. Il y a une application naturelle qui enchaîne les collectivités d'hommes aussi bien que chaque homme en particulier,

(1) Voyez notamment la loi du 21 juillet dernier (Droit du 29)

c'est celle en vertu de laquelle on doit à autrui réparation du dommage dont on a été pour lui l'occasion. Or, au milieu de ces mouvements populaires, la plupart du temps soulevés pour ou contre le pays, toujours du moins pour ou contre des intérêts plus ou moins généraux, les malheurs privés qui en sont la suite ordinaire n'ont tels ⁽³²⁸⁾ pas un droit rigoureux à obtenir indemnité de la chose publique? La chose publique ne doit-elle pas réparer les dommages dont elle a été l'occasion? Voilà en effet la véritable mesure la véritable point de départ de la responsabilité spéciale que nous essayons de définir et de constituer, ce n'est point une assurance mutuelle pour tous les dommages quelconques résultant de crimes ou délits, ce qui n'a jamais été tenté et ne pourrait l'être sans de graves dangers. C'est une indemnité attribuée aux victimes des orages publics, à raison d'un dommage dont la chose publique est l'occasion. C'est là reste ce que les lois existantes ont pressenti sans le définir nettement. Qu'on se reporte à ces lois, et on verra que la responsabilité actuelle des communes est bornée au cas d'attroupements séditieux, de révoltes, de pillages en un mot, aux faits qui ont un caractère politique.

S'il est vrai que dans ces limites l'indemnité publique soit une dette par cela seul que la chose publique a été l'occasion du dommage la conséquence en doit être que la responsabilité n'est point une peine infligée à la négligence ou au mauvais vouloir, mais un quasi-contrat d'assurance réglé par la loi pour la grande sûreté de chacun et de tous. On verra que nous n'admettons en effet ni le système de l'Assemblée constituante qui déclare responsables

pas pour nous la cause efficiente de la responsabilité, et dès lors ce n'est là qu'une considération accessoire pour la répartition des charges. Quiconque est imposable dans la commune, soit à raison de sa personne, soit à raison de ses biens, doit supporter sa part, selon nous, dans le paiement de l'indemnité. Quant au mode d'imposition, c'est à-dire quant à la question de savoir si la somme à payer peut être prise sur les biens et revenus communaux, ou bien si elle doit être fournie par une contribution extraordinaire, nous croyons qu'en général ce dernier mode est préférable. Les bes. ins. ordinaires de la commune, son avenir, sont chose d'ordre public, et ne doivent point avoir à souffrir d'un sacrifice actuel et extraordinaire, et c'est ce qui arriverait cependant s'il était permis de pourvoir au paiement de l'indemnité par une distraction des revenus ou des biens communaux. Ajoutez à cela que la responsabilité, pour agir comme action préventive - quelconque, doit être ressentie dans un espace de temps assez étroit. Tout comme nous avons vu qu'elle doit être concentrée dans les limites étroites de la commune. Une imposition extraordinaire pour une année ou pour un très-petit nombre d'années, nous paraît donc de tous les modes le meilleur.

333) Nous avons dit quel est le principe de la responsabilité, sur qui la responsabilité doit peser, comment les charges doivent en être réparties. Maintenant, en faveur de qui la responsabilité est-elle instituée? L'action en responsabilité contre une commune peut-elle être exercée par quiconque a éprouvé un dommage dans l'un des cas que nous avons spécifiés? peut-elle être exercée par l'Etat comme par les citoyens, par les étrangers

comme par les Français, par les agents de la force publique comme par tous les autres?

À l'égard de l'Etat, nous ne pensons pas que la responsabilité des communes puisse en aucun cas être appliquée à son profit. La responsabilité, comme nous l'entendons, est surtout destinée à offrir une équitable indemnité pour des malheurs arrivés à l'occasion de la chose publique, elle est une espèce d'assurance publique au profit des particuliers; c'est assez dire que l'Etat ne peut raisonnablement, sous aucun rapport, demander à une commune de l'indemniser. Dans le système de la législation actuelle, qui fait de la responsabilité une peine et un moyen d'intimidation, il est tout simple que la commune soit déclarée responsable envers l'Etat, et nous avons vu qu'en effet la loi de vendémiaire consacra cette dure conséquence. Mais nous avons parcouru avec attention tous les documents de la jurisprudence sur ce point, et nous n'avons pas ⁽¹⁴⁾ trouvé un seul arrêt qui en fait l'application. Nous l'avons déjà dit, la jurisprudence a transformé peu à peu le principe contraire de la loi de vendémiaire pour arriver à préparer le système que nous ne faisons que constater en fait et formuler en droit.

Les étrangers devraient être admis, selon nous, à réclamer en France le bénéfice de la responsabilité communale lorsqu'ils se verraient lésés d'ailleurs dans les circonstances indiquées plus haut. L'objection qu'une pareille loi est une loi politique qui ne protège point les étrangers ne nous toucherait en aucune manière; c'est tout, comme nous l'avons dit, une loi de justice naturelle, une application spéciale du droit commun en matière de responsabilité, et par conséquent une loi qui protège l'étranger à l'égal du Français ⁽¹⁵⁾.

(15) La cour royale de Metz, 1^{re} Août 1832, a décidé que les communes ne sont point responsables vis-à-vis les étrangers.

Les agents de la force publique ont-ils droit à l'indemnité communale? Lorsque dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils éprouvent un dommage qui peut, d'après les règles tracées précédemment, donner ouverture à responsabilité? La cour de cassation, par ses arrêts du 8 vendémiaire an 10 et 8 brumaire an 7, a décidé que la loi actuelle étant conçue en termes généraux, n'admettait pas d'exception. Ce système pourrait se soutenir alors que la responsabilité était un moyen d'intimidation, il serait admissible dès lors que la responsabilité serait tout simplement un moyen de réparation ou d'indemnité. En effet, les agents de la force publique sont, par état et par devoir, engagés à souffrir pour la chose publique tous les dommages résultant de l'accomplissement de leur ministère. Des lois spéciales leur attribuent, en pareil cas, et des récompenses et des pensions. La chose publique ne leur doit donc pas cette indemnité particulière qui consiste dans la responsabilité des communes, et qui est destinée précisément à faire pour les simples citoyens ce que d'autres dispositions avaient déjà fait pour les militaires et autres agents de la force publique.

Le principe de l'intimidation qui avait inspiré le législateur de l'an 4 dans toutes les dispositions de fond, respire également et d'une manière plus flagrante encore dans les dispositions relatives aux formes et à l'exécution. Inutile de dire que, sur ce dernier point, comme sur le reste, il conviendrait de revenir au vrai principe qui est tout simplement d'assurer l'indemnité sans dureté, sans rigueurs inutiles. En cela, le législateur ne ferait que confirmer l'œuvre de la jurisprudence. Dès à présent, et malgré le texte de la loi vendémiaire, l'indemnité au profit de l'Etat

n'est plus prononcée, la précipitation dans le jugement n'est plus observée, les vingt plus forts contribuables ne sont plus obligés d'avancer le montant des condamnations, la force armée n'est plus envoyée dans les communes pour en assurer le paiement. Il est temps de mettre la loi en accord avec les mœurs, avec la conscience des magistrats qui en repousse les sévérités odieuses. Restituer à la responsabilité des communes ses véritables caractères, ses conséquences naturelles et légitimes, effacer les traces d'un temps d'exception qui n'est plus, voilà le but que le législateur aurait à se proposer dans la révision de la loi du 10 vendémiaire an 4, c'est ce que nous avons tâché d'indiquer dans cet essai (1)

(1) Dans la chambre des députés du royaume de Prusse, M. Wiesand a proposé une loi dans le sens de la loi française du 10 vendémiaire an 4, sur la responsabilité civile des communes, à raison des crimes et délits commis dans leur territoire par des attroupements. La destruction d'une fabrique à Chemnitz, par la populace de cette ville, a donné occasion à cette proposition. Il n'est pas sans intérêt de remarquer que, dès l'année 1824, le roi de Prusse a suspendu l'exécution de cette même loi du 10 vendémiaire an 4, dans ses provinces rhénanes régies par la législation française (Revue étrangère, tome II p. 444)

Revue étrangère et française
de législation et d'économie politique
Par M. Poëlix
1837.

les seules communes négligentes, ni le système de la convention qui, dans certains cas, libère les communes de toute responsabilité, à la charge pour elles de prouver qu'elles ont fait ce qui était en leur pouvoir.

Maintenant, qui doit être responsable? ou, en d'autres termes, qui doit payer l'indemnité publique due au citoyen lésé?

Est-ce l'Etat? Dans certaines circonstances, oui, sans doute; à savoir, lorsque les malheurs à [34] se préparer sont arrivés à l'occasion de la politique centrale ou générale du pays. C'est ainsi qu'on a vu, en 1830, 1832, et 1834, deux grandes communes, Paris et Lyon, exposer aux chambres législatives que les désastres dont elles avaient été le théâtre devraient peser, non sur elles seules, mais sur le pays tout entier, occasion de ces désastres. Et l'Etat prit en effet l'indemnité à sa charge. Notons-nous d'ajouter, cependant, que c'est à l'exception que cette exception doit être abandonnée à l'omnipotence des législatures; sans être écrite dans la loi, qu'on principe, en thèse générale, ce n'est pas l'Etat qui doit être chargé de la responsabilité publique dont il s'agit, et pour plusieurs raisons. La première, c'est que la Révolution, bien qu'avec une couleur politique, se détermine le plus souvent sous des influences, et pour des intérêts de localité. C'est qu'en suite la responsabilité est un moyen d'intervenir directement chaque citoyen au maintien de l'ordre et que ce serait éteindre complètement cette action de la loi que de partager la responsabilité entre l'universalité des citoyens. C'est qu'enfin on conçoit que le mal puisse être prévenu ou réparé par ceux qui le voient se préparer ou se faire, mais non par ceux qu'une distance de deux cents lieux et plus sépare de la scène du désordre. Droit, politique, justice, repoussent donc la responsabilité de l'Etat.

Est-ce le département ou la commune? A notre avis, on peut dire du département à peu près tout ce qui vient d'être dit de l'Etat. A notre avis, pour que la responsabilité incombât généralement à qui de droit, pour qu'elle devienne, par une concentration suffisante, l'instrument d'une saine politique, pour qu'elle s'applique enfin avec justice à ceux-là seuls qui ont quelque pouvoir de prévenir ou de réprimer le mal, la responsabilité, disons-nous, doit se circonscrire dans les limites de

(330) la commune. Sous ce rapport, nous admettons le système de la constitution; celui de la convention. Disons-le encore cependant, la responsabilité est, avant tout, à nos yeux, un moyen d'indemnité publique, une sorte d'assurance mutuelle contre les orages civils; si, par occasion, nous lui reconnaissons une action politique, si nous y introduisons également un instrument de justice et de pénalité, c'est dans une certaine mesure qui ne doit jamais lui faire perdre son caractère principal, et qui doit servir seulement à le borner, à le définir, à le moraliser.

En principe donc, c'est la commune qui sera responsable. Mais quelle commune? Celle qui se couvrira le dommage? Ou bien celle à qui elle appartient les édictés? La loi de rédemptionnaire aujourd'hui en vigueur, fait payer à la fois et la commune dont les habitants ont pris part au désordre, et celle qui n'a pas fait tous ses efforts pour le réprimer, alors qu'elle en était le théâtre. Selon nous, la responsabilité doit peser exclusivement sur la première de ces communes, c'est-à-dire sur celle qui a fourni les perturbateurs, et cela sans autre condition. D'abord, c'est le moyen d'assurer l'indemnité dans tous les cas, la responsabilité ne pouvant plus se renvoyer d'une commune à l'autre, et la commune ne pouvant plus se libérer en aucune circonstance par la preuve

qu'elle aurait fait ce qui en était son pouvoir pour empêcher le mal. Or, nous l'avons dit, la pensée d'assurance mutuelle doit être dominante dans ces matières; ce qui importe avant tout, c'est qu'il y ait indemnité, parce que l'indemnité est due. Le système qui inflige la responsabilité à la commune victime du désordre, est, de plus, injuste ou impolitique, injuste, si elle a fait son devoir, impolitique, si elle est admise à se libérer en faisant juger par les tribunaux que ses autorités municipales ont agi avec prudence et fermeté.

(331) Car voilà les tribunaux jugeant l'administration. Que, si l'on admettait comme aujourd'hui une double responsabilité, celle de la commune à qui appartient les édictés, et celle de la commune théâtre du dommage, il y aurait cet autre inconvénient, également contraire à une politique prévoyante, de partager, d'éparpiller sur quelque sorte les effets de la responsabilité, et par conséquent d'en affaiblir l'action préventive. Nous le disons encore, il faut qu'il y ait une indemnité; il faut que cette indemnité soit payée par une commune. Ce sera celle qui, par ses habitants, aura pris une part active au désordre. Ce système est à la fois plus simple, plus conforme à la séparation de nos divers pouvoirs, plus politique, plus juste, même.

Avant d'aller plus loin, il est donc question de détail qu'il faut peut-être résoudre.

Et d'abord, puisque nous déclarons responsable toute commune qui, par un ou plusieurs de ses habitants, a pris part au désordre, il importe de s'entendre sur la signification du mot habitants. Devrait-on considérer comme habitants d'une commune

Des individus qui seraient venus y demeurer quelques jours avant la sédition, et peut-être même dans quel dessein de la provoquer et d'y jouer un rôle? Non, sans doute; un défilé de six mois au moins devrait servir de mesure pour l'attribution de la responsabilité. La raison en est que la commune ne peut être équitablement responsable que du fait des individus qui ont pu avoir avec elle une communauté de principes ou d'intérêts.

Secondement, lorsqu'une commune est déclarée responsable, sur qui doit en définitive peser cette responsabilité? Sur quoi doit être prise l'indemnité qui en est la conséquence? Ces difficultés se sont présentées sous l'empire de la législation actuelle, et ont fréquemment (332) exercé la jurisprudence soit des tribunaux, soit du conseil d'Etat. Deux opinions sont en présence! D'un côté on voudrait que l'indemnité à payer ne fût imposée qu'aux personnes qui, par leur résidence actuelle par leur sexe, par leur âge, ont pu véritablement prévenir ou empêcher le désordre; et ainsi ce serait une charge personnelle. De l'autre côté, au contraire, on considère cette charge comme entièrement communale, comme un impôt ordinaire à la fois personnel et réel, portant sur les personnes et sur les biens, sans distinction d'âge, de sexe, de résidence. Pour nous, le choix n'est pas douteux. Admettant ce principe que la responsabilité communale n'est pas une peine, mais une sorte d'assurance mutuelle, nous ne pouvons la regarder comme une charge personnelle. Encore une fois, la complicité ou l'incurie n'est

(1) Ces deux opinions se sont également produites dans la discussion qui eut lieu en 1834 à la chambre des députés à l'occasion d'une imposition extraordinaire demandée par la ville de Metz.

, opposée, 31/1

Cette théorie l'emporta devant l'Assemblée nationale, qui, dans son décret du 23 février 1790, consacra formellement le principe de la responsabilité communale. Ce décret constituait la solidarité entre tous les membres de la même commune, et le devoir de l'assistance mutuelle entre les communes voisines. Son article 5 disposait que : « Lors que par un attroupement, il aura été causé quelque dommage, la commune en répondra, si elle a été requise, et si elle a pu l'empêcher, sauf son recours contre les auteurs de l'attroupement ».

Le principe fut bientôt reproduit dans les nombreux décrets qui se succédèrent pour assurer le maintien de l'ordre public, et dont quelques-uns allèrent même jusqu'à soumettre les officiers municipaux à une responsabilité d'ordre en cas d'inexécution de certaines mesures à eux confiées.

Le décret du 2 juin 1790 concernant les poursuites à exercer contre les individus qui séduisent, troublent et soulèvent le peuple, décide dans son article 11, que, « tous les citoyens de chaque commune qui auront empêché le dommage causé par les violences en demeureront responsables », alors même que leur commune n'aurait pas été requise. — Le décret du 6 octobre 1790, relatif aux séditions, attroupements et autres attentats contre l'ordre public, combinant les dispositions des deux décrets antérieurs, déclare que : « l'indemnité des dégâts et dommage sera prise d'abord sur les biens des coupables, et subsidiairement supportée par les communes qui ne les auront pas empêchés lorsqu'elles l'auraient pu, et qu'elles auraient été requises par les officiers municipaux qui sont responsables de leur négligence à cet égard ». La loi du 27 juillet 1791 (art 3) permet aux municipalités, dont les communes sont harcelées par des voleurs et des brigands, de requérir les communes voisines de leur prêter secours, et, en cas de refus, déclare ces dernières responsables. En outre, les officiers municipaux, chargés de pourvoir à la sûreté des communes et de faire des réquisitions, sont responsables des suites du défaut de réquisition. — Un décret du 17 juillet 1792, oblige les communes, où des troubles ont pris naissance par le fait de leurs habitants, à rembourser au trésor les frais extraordinaires occasionnés par le déploiement de la force publique. — La loi du 16 Février, an III, rendue pour réprimer les pillages de grains qui se commettaient dans certaines parties de la France, dispose dans son art 1 : « Lorsque il sera commis des pillages de grains, farines ou autres subsistances sur le territoire d'une commune, la municipalité qui n'aura pas prévenu ou dissipé les attroupements, et tous les habitants de la commune qui n'auront pas désigné les auteurs, fauteurs ou complices du délit,

Seront solidairement responsables ¹²⁷ la constitution des objets pillés, ainsi que des dommages intérêts dus aux propriétaires, et de l'amende envers la République. - Enfin, la loi du 4 thermidor an ⁵ (art 4) charge spécialement les officiers municipaux et les habitants des lieux, où se tiennent les foires et marchés, d'y maintenir l'ordre et la liberté du commerce, à peine, en cas de troubles, de suppression des marchés, et de demeurer personnellement responsables des événements dans le cas où il serait constaté qu'ils n'auraient pas fait tout ce qui était en leur pouvoir pour prévenir ou arrêter le désordre.

Ces mesures partielles furent impuissantes à ramener l'ordre et la sécurité. De tous côtés se manifestaient des désordres et des excès souvent dirigés contre les acquéreurs de biens nationaux. La Convention, depuis longtemps entourée elle-même de périls, menacée par des mouvements populaires sans cesse échauffés, voulut opposer à cette situation un remède énergique. Elle le chercha dans une loi générale qui posât d'une façon plus rigoureuse et plus précise les règles de la responsabilité communale. A cet effet, elle chargea son comité de législation de lui rendre compte de l'état des lois sur la responsabilité civile des communes, et de lui présenter ses vues sur les moyens de faire exécuter et perfectionner ses lois.

On était à la fin du règne de la Convention. La Constitution dictoriale du 5 fructidor an III, venant d'être votée par elle, et on allait procéder aux élections pour constituer le gouvernement nouveau qui devait lui succéder le 30 brumaire an IV. Mais l'opinion publique, à Paris, surtout, se prononçait énergiquement pour l'abandon immédiat du pouvoir par la terrible Assemblée ⁽¹²⁸⁾ et la résistance de la Convention avait tellement escarpé l'opposition que les sections de la commune de Paris étaient à la veille de prendre les armes pour une dernière insurrection.

C'est dans ces circonstances, et sur le rapport des trois comités de salut public, de sûreté générale et de législation ⁽¹⁾, que fut votée la loi du 10 vendémiaire, an IV, sur la police intérieure des communes, trois jours avant la journée du 13 vendémiaire, où l'artillerie de la Convention, sous les ordres du général Bonaparte, mit en déroute l'armée des sections ⁽²⁾.

La loi du 10 vendémiaire, an IV, qu'on a quelquefois appelée

(1) Malgré les recherches faites dans les archives, on n'a pas pu retrouver les rapports faits au nom des trois comités.

(2) V. Le Requisitoire de M. le procureur général Dupin du 5 Avril 1836. Recueil de ses discours et réquisitoires, t. III - p. 227. - V. Infra, p. 134 et 5

27/2
le Code de la responsabilité des communes, a coordonné les diverses dispositions éparpillées dans les lois antérieures et établi un ensemble de règles complet. Elle détermine les conditions auxquelles cette responsabilité est encourue, fixe la nature et l'étendue des réparations, et organise une procédure spéciale, tant pour l'exercice des actions que pour l'exécution de la condamnation. ⁽¹⁾

(1) Le Directoire fit lui-même des applications de la loi du 10 vendémiaire an IV. Un arrêté du 8 nivôse an V, déclare que cette loi serait applicable aux communes frontalières sur le territoire desquelles des attroupements attaqueraient les propriétés des douanes pour protéger les contrebandiers. - Suivant une ancienne coutume barbare, qui existait encore dans les départements enlevés aux Pays-Bas, les habitants des communes du bord de la mer pillaient les bâtiments échoués sur les côtes. Des arrêtés du 14 brumaire et 27 thermidor an VII, rendirent ces communes responsables du pillage des effets naufragés, aux termes de la loi de l'an IV.
Choppard

(129) J. L. - Fondement de la responsabilité des communes
établie par la loi du 10 vendémiaire an IV.

Il ne faut pas seulement voir dans la loi de vendémiaire une de ces mesures de rigueur prises dans des temps troublés pour assurer le maintien de l'ordre et de la tranquillité publique. Elle n'a pas été rendue, comme toute mesure arbitraire, pour arriver brutalement à un but. Elle impose des obligations, elle doit donc être basée sur des principes. Ce sont les principes que nous devons maintenant rechercher. Mais, pour en faire une juste appréciation, nous devons nous reporter aux jours où la loi a été rendue tenir compte de l'organisation des municipalités à cette époque et des circonstances qui ont inspiré le législateur.

Par la loi du 10 vendémiaire an IV, une commune est rendue responsable à un double titre des désordres commis sur son territoire, elle en est responsable à raison et de la négligence de ses officiers municipaux qui les ont laissés commettre, et de la participation directe ou indirecte que ses habitants y ont prise.

Sous la Convention, la municipalité, chargée dans chaque commune du maintien de l'ordre public, a à sa disposition la force armée nécessaire pour prévenir ou réprimer les troubles; elle est donc en faute lorsqu'elle laisse éclater des troubles qu'elle a le devoir et le pouvoir d'empêcher. Mais la municipalité n'exerce son pouvoir que par délégation de la commune, c'est-à-dire des habitants qui lui confèrent ses fonctions par une élection complètement indépendante. C'est en réalité la commune qui a la police de son territoire. Elle confie l'exercice de ce pouvoir à des agents de la négligence desquels elle reste responsable. Il semble dès lors rationnel de lui imposer la réparation des intérêts lésés, lorsque ses agents auront manqué au devoir légal de les protéger et de les défendre. En un mot, la responsabilité est placée là où est le pouvoir.

Cette idée est peut-être celle qui justifie le mieux les dispositions de la loi de l'an IV. Cependant on donne à la responsabilité des communes un autre fondement dont le principe se trouve exprimé dans l'article unique du titre I de cette loi: Tous les citoyens habitant la même commune, sont garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune, soit envers les personnes, soit contre les propriétés. De cette formule un peu trop générale, et qui doit être limitée aux attentats ayant un caractère collectif et public, il résulte que le législateur de l'an IV a voulu assurer la tranquillité publique et la répression des troubles en y intéressant