

## BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1968-1969.

---

20 MAART 1969.

---

Voorstel van wet betreffende de vergoeding van de schade die voortvloeit uit aanslagen door woelige of vijandige samenscholingen of onder begunstiging van deze gepleegd op personen en goederen.

---

### TOELICHTING

---

MIJNE HEREN,

#### Algemene beschouwingen.

Dit wetsvoorstel strekt om het decreet van 10 vendémiaire jaar IV betreffende de inwendige politie van de gemeenten te vervangen.

Het is ingegeven door de werkzaamheden van verscheidene bij de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten werkzame commissies.

De onderstaande toelichting neemt trouwens een werkdocument over van deze commissies telkens als zulks mogelijk is (cfr. Janssens « La responsabilité des communes et le maintien de l'ordre public » in « Le Mouvement Communal » 1968, pp. 558 tot 567).

De Raad van Beheer van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten heeft zich voorstander verklaard van het systeem dat dit wetsvoorstel wil invoeren.

1. *Historisch en juridisch verband van het decreet van 10 vendémiaire jaar IV.*

Van de oude wetteksten, waarvan men aanneemt dat ze nog steeds van toepassing zijn, werden er weinige zoveel bekritiseerd door de rechtsleer als het decreet van 10 vendémiaire jaar IV betreffende de soorten misdrijven waarvoor de gemeenten burgerlijk aansprakelijk worden gesteld. Het vindt zelfs geen genade meer in de ogen van onze hoven en recht-

## SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1968-1969.

---

20 MARS 1969.

---

Proposition de loi sur la réparation des dommages résultant des attentats commis contre les personnes et les biens par des attroupements tumultueux ou hostiles ou à la faveur de ceux-ci.

---

### DEVELOPPEMENTS

---

MESSIEURS,

#### Considérations générales.

La présente proposition de loi tend au remplacement du décret du 10 vendémiaire an IV sur la police intérieure des communes.

Elle s'inspire des travaux de différentes commissions siégeant au sein de l'Union des Villes et Communes belges.

Les développements qui suivent reprennent d'ailleurs, chaque fois qu'il est possible de le faire, un document de travail de ces commissions (cfr. Janssens : « La responsabilité des communes et le maintien de l'ordre public », dans « Le Mouvement communal », 1968, pp. 558-567).

Le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes belges a pris position en faveur du régime que la présente proposition vise à instaurer.

1. *Contexte historique et juridique du décret du 10 vendémiaire an IV.*

Parmi les textes légaux fort anciens qui sont considérés comme étant toujours en vigueur, il n'y en a guère qui ont soulevé autant de critiques de la part des auteurs que le décret du 10 vendémiaire an IV relatif aux espèces de délits dont les communes sont civilement responsables; il ne trouve même plus grâce devant nos cours et tribunaux qui, en l'appliquant.

banken, die het systeem ervan veroordelen wanneer zij, bij de toepassing ervan, daartoe de gelegenheid krijgen. Wellicht wilde de nationale conventie het in gebreke blijven verhelpen van de gemeentelijke politiemacht, de er niet in slaagde de openbare orde te herstellen; integendeel, het werd steeds woeliger. Dezelfde nationale conventie wenste waarschijnlijk druk uit te oefenen op de gemeenten opdat ze betere voorzorgen zouden nemen door het verhogen van de doeltreffendheid van hun politiemacht. Het zou echter onjuist zijn te beweren dat het wettelijk systeem van het decreet van vendémiaire nieuw was.

Wanneer we de vroegere wetgeving overlopen vinden we reeds een edict van 23 september 1711 van het baljuwschap van het land tussen Samber en Maas, dat de gemeenten aansprakelijk stelt voor de op hun grondgebied door landlopers of struikrovers gepleegde diefstallen, wanneer er geen gerechtelijk onderzoek of beslag plaatshad of wanneer de misdadigers niet werden aangegeven (1).

Het decreet gaat echter verder waar het de inwoners aanzet om de goede uitvoering te verzekeren van de maatregelen genomen door de administratieve eenheid waartoe ze behoren. Wij geloven dat juist op dit punt een fundamenteel onderscheid moet worden gemaakt.

De aansprakelijkheid van de ouders, de meesters en lastgevers, de onderwijzers en ambachtslieden e.a. vloeit thans nog steeds voort uit het wettelijk vermoeden van fout bij de uitoefening van het mandaat.

Het kan slechts verrassing wekken dat van dit vermoeden wordt uitgegaan om een groep individuen aansprakelijk te stellen voor fouten begaan door de administratieve eenheid die zij vormen. Dit wijst op een verwarring in de geest van de wetgever, die wel te verklaren is door de tragische gebeurtenissen van dat tijdperk, maar die er geenszins door gerechtvaardigd wordt.

Het baart geen verwondering dat ons Hof van Cassatie verkondigd heeft enerzijds dat het van kracht blijven van het decreet van vendémiaire geenszins wordt uitgelegd als de transponering van een samenhangend geheel naar het heden en anderzijds dat de opheffing van een gedeelte van het decreet als verworven mag worden beschouwd (2).

Aldus werd deze wettekst, die reeds onvolmaakt was van vorm en onduidelijk inzake terminologie (3) nog voor een groot gedeelte opgeheven.

Het is bijgevolg aangewezen het probleem van de aansprakelijkheid van de gemeenten opnieuw onder ogen te zien wanneer ons land, dat zich beroept op evenveel tradities als instellingen waarvan de waarde nooit werd tegengesproken, strikt blijft houden aan het principe van de gemeentelijke autonomie. Wij zul-

ne manquent pas, à l'occasion, d'en condamner, parfois sévèrement, le système. Sans doute la convention nationale avait-elle voulu pallier la carence des forces de police communale lesquelles ne réussissaient pas à rétablir l'ordre public, qui ne cessait au contraire de se dégrader; sans doute cette même convention nationale avait-elle voulu exercer une pression sur les communes pour qu'elles se prémunissent mieux en augmentant l'efficacité de leurs forces de police mais il serait inexact de soutenir que le système légal du décret de vendémiaire était nouveau.

En parcourant la législation antérieure, on relève déjà un édit du 23 septembre 1711 envoyé au bailliage d'Entre-Sambre-et-Meuse, rendant les communautés responsables des vols commis chez elles par des vagabonds ou des voleurs de grand chemin, quand il ne s'était pas fait de perquisition, de saisie ou de dénonciations des malfaiteurs (1).

Le décret va cependant plus loin lorsqu'il appelle les habitants à garantir la bonne exécution des mesures prises par l'entité administrative à laquelle ils appartiennent. Nous croyons que c'est à cet endroit précis qu'une distinction fondamentale doit être opérée.

La présomption légale de faute dans l'exécution d'un mandat fonde certes encore aujourd'hui la responsabilité articulée à charge des parents, des maîtres et commettants, des instituteurs et artisans, etc.

Partir de cette présomption pour rendre une collectivité d'individus responsable de la faute de l'entité administrative que ces mêmes individus composent, ne peut que surprendre et démontrer, dans le chef du législateur, une confusion que le caractère tragique des événements de l'époque ont pu expliquer sans pour autant la justifier.

Il n'est pas étonnant que notre Cour de Cassation ait proclamé d'une part que le maintien en vigueur du décret de vendémiaire ne s'interprétait nullement comme la transposition dans le présent d'un tout cohérent et d'autre part que l'abrogation d'une partie du décret pouvait être considérée comme acquise (2).

Ainsi ce texte légal, qui était déjà fort imparfait dans la forme et imprécis dans les termes (3), se trouvait en outre amputé d'une partie importante de ses dispositions.

Il importe dès lors de reconsidérer le problème de la responsabilité des communes alors que notre pays, se réclamant tout autant de traditions que d'institutions dont la valeur n'a jamais été démentie, s'en tient strictement au principe de l'autonomie communale. Nous verrons que les principes qui ont servi de fon-

(1) Polain : « Recueil des ordonnances de la principauté de Liège » (2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> séries).

(2) Cass. 3 februari 1887 — Pas. 1887, I, 62.

(3) Noot van eerste advocaat-generaal Ganshof van der Meersch bij Cass. 7 september 1962 — Pas. 1963, I, 32.

(1) Polain : Recueil des ordonnances de la principauté de Liège (2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> séries).

(2) Cass. 3 février 1887 — Pas. 1887, I, 62.

(3) Note de M. le 1<sup>er</sup> Avocat Général Ganshof van der Meersch sous Cass. 7 septembre 1962 — Pas. 1963, I, 32.

len zien dat de principes die ten grondslag liggen aan het decreet van vendémiaire nauw verbonden zijn met het principe van de gemeentelijke autonomie, en dat het verwerpen van de eerste een bedreiging voor de gemeentelijke autonomie zou kunnen zijn.

Als vervangingsoplossing werd meestal voorgesteld de aansprakelijkheid van de Staat in de plaats te stellen van die van de gemeente.

Auteurs die formeel de beginselen van het decreet van vendémiaire verwerpen (4), zijn van oordeel dat een gemeenschapsgevoel dat steunt op het feit dat men tot dezelfde staat behoort, thans ondanks alles veel echter schijnt te zijn dan dat van een gemeenschap die zozeggend verbonden is door haar verblijf op het grondgebied van dezelfde gemeente (5).

Uit deze gedachtingang is de theorie ontstaan van het sociaal risico, die sedert het begin van deze eeuw in Frankrijk aanhangers heeft gevonden (6).

## 2. Herhaling van enkele beginselen van het Belgisch publiekrecht.

De grondwet waarborgt aan de Belgische burger de « vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten » (7) maar machtigt hem daardoor niet om bij de uitoefening van dit recht de openbare orde te storen. Wanneer de Belgen vergaderen om hun mening te uiten moeten zij dit vreedzaam en ongewapend doen en moeten zij zich gedragen naar de wetten die het uitoefenen van dit recht kunnen regelen, zonder het echter aan een voorafgaand verlot te onderwerpen. Betreft het echter bijeenkomsten in de open lucht, dan blijven deze ten volle onderworpen aan de politiewetten (8).

De considerans van een vonnis van de burgerlijke rechtbank van Brussel van 8 maart 1965 (9) als zou het systeem van de collectieve aansprakelijkheid van het decreet artikel 14 van de grondwet miskennen, kan dus niet zonder voorbehoud onderschreven worden.

In de praktijk zijn de vrijheid om zijn mening te uiten en het recht te vergaderen om aan diezelfde mening meer ruchtbaarheid te geven, in het Rijk ruim gewaarborgd. De private vergaderingen, ongeacht hun doel en het publiek dat ze bijeenbrengen, zijn aan geen verlot of toezicht onderworpen. De openbare vergaderingen die niet op de openbare weg plaatshebben, zijn aan geen enkel voorafgaand verlot onderworpen; het is echter normaal dat ze aan toezicht worden onderworpen wanneer dit opportuun lijkt omdat ze openbaar zijn en daardoor toegankelijk voor iedereen. Ten einde echter elk misverstand te vermijden worden de inrichters in voorko-

dement au système du décret de vendémiaire présentent des liens étroits de connexité avec le principe de l'autonomie communale et qu'un rejet trop absolu des premiers pourrait s'analyser comme une menace contre l'autonomie communale elle-même.

La solution de remplacement la plus fréquemment proposée est celle qui consiste à substituer la responsabilité de l'Etat à la responsabilité de la commune.

Rejetant formellement les principes de vendémiaire, des auteurs (4) estiment qu'une solidarité fondée sur l'appartenance à une même nation, paraît, malgré tout, plus réelle de nos jours que celle d'une communauté soi-disant unie par sa localisation sur le territoire d'une même commune (5).

C'est de cette manière de penser qu'est issue la théorie du risque social qui a trouvé des partisans en France dès le début du siècle (6).

## 2. Rappel de quelques principes de droit public belge.

En garantissant au citoyen belge le droit de « manifester ses opinions en toute matière » la Constitution (7) n'autorise pas l'exercice de ce droit au mépris de l'ordre public. Lorsque, pour manifester leurs opinions, les Belges s'assemblent, ils doivent le faire paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit sans néanmoins le soumettre à autorisation préalable. S'il s'agit de rassemblements en plein air, ils restent entièrement soumis aux lois de police (8).

Il n'est donc pas possible de souscrire sans réserve aux considérations développées dans un jugement du tribunal civil de Bruxelles du 8 mars 1965 (9) selon lesquelles le système de responsabilité collective du décret ignorerait l'article 14 de la Constitution.

Dans la pratique, la liberté de manifester ses opinions et le droit de s'assembler, pour donner plus de poids ou de publicité à ces mêmes opinions, sont assurés de manière très libérale dans le Royaume. Les réunions privées, quel que soit le public qu'elles rassemblent, quel que soit leur objet, ne sont soumises ni à autorisation ni à surveillance; les réunions publiques non tenues sur la voie publique ne sont soumises à aucune autorisation préalable, toutefois étant publiques et par ce fait même accessibles à tous, il est normal qu'elles soient surveillées, lorsque la chose paraît opportune; afin cependant d'éviter toute équivoque, les organisateurs sont avertis au préalable, le cas

(4) Zie de zeer uitgebreide studie « Pour une réforme du décret de vendémiaire » van M. Verwilghen in « Annales de droit » deel XXVII, 1967, 2, pp. 101 tot 135.

(5) Ibid. p. 108, n° 12 in fine.

(6) Zie « Journal officiel de France »; parl. doc. oktober 1907, p. 167.

(7) Cfr. art. 14 van de Grondwet.

(8) Cfr. art. 19 van de Grondwet.

(9) Burgerl. rechth. Brussel 8 maart 1965; « Journ. Trib. » 1966, p. 243.

(4) Voyez l'étude très fouillée et intitulée : « Pour une réforme du décret de vendémiaire » par M. Verwilghen dans : « Annales de droit » tome XXVII/1967/2, pp. 101 à 135.

(5) Ibid., p. 108, n° 12 in fine.

(6) Voy. Journal officiel de France; doc. parl. octobre 1907, p. 167.

(7) Art. 14 de la Constitution.

(8) Art. 19 de la Constitution.

(9) Civ. Bruxelles 8 mars 1965, J.T. 1966, p. 243.

mennd geval op voorhand verwittigd van de aanwezigheid van politie of rijkswacht. Wanneer er ernstige redenen bestaan om te vermoeden dat de openbare orde zou kunnen verstoord worden tijdens of als gevolg van dergelijke vergaderingen, nemen de verantwoordelijke overheden de nodige maatregelen om onlusten of overtredingen te vermijden.

Uiteindelijk moet dus slechts voor openbare betogingen of vergaderingen ingericht op de openbare weg of in de open lucht een voorafgaand verlof bekomen worden wanneer de plaatselijke politieverordening zulks vereist. Alhoewel deze eis volkomen overeenstemt met de voorschriften van artikel 19, tweede lid, van de grondwet, moeten wij ook doen opmerken dat hij past in het normale spel van onze instellingen.

Wij wezen er reeds op dat België trouw bleef aan het beginsel van de gemeentelijke autonomie. Dit verklaart dan ook het feit dat de gemeentelijke overheid zowel het kader als de aanwervings- en bevorderingsvoorwaarden van het politiepersoneel vaststelt en dat de burgemeester zijn politie organiseert volgens de behoeften van de openbare orde.

Elke inmenging van het centraal bestuur op dit gebied zou als onaanvaardbaar en strijdig met de wet worden beschouwd. Uitgaande van deze verantwoordelijkheid en in overweging nemend dat de burgemeester de rijkswacht kan opvorderen wanneer de openbare orde dit vereist, om hem bij te staan in zijn opdracht van handhaving van de openbare orde, is het zeker logisch te besluiten dat deze gemeentelijke overheid, die dergelijke uitgebreide macht krijgt, aansprakelijk wordt gesteld voor de doeltreffendheid van de maatregelen die genomen worden voor het verzekeren of behouden van de openbare orde, wanneer de gebeurtenissen normale en redelijke vooruitzichten niet verijdeld hebben.

Wij zijn van oordeel dat elk nieuw systeem dat die grondbeginselen zou miskennen en dat, in dezelfde omstandigheden, de Staat geheel of gedeeltelijk aansprakelijk zou stellen voor de door het gemeentebestuur genomen maatregelen, het centraal bestuur zou dwingen zich in de plaats te stellen van het plaatselijk bestuur bij het beoordelen van de te nemen maatregelen en onafwendbaar zou leiden tot een beperking van de gemeentelijke autonomie op een belangrijk gebied.

Al wat reeds werd gedaan of geprobeerd om aan het gemeentelijk leven een grotere doelmatigheid te geven mag ten slotte niet leiden tot een versnippering van deze plaatselijke macht. De verenigingen van gemeenten, de uitbreiding van de territoriale bevoegdheid van de politie en, in ruime mate, de samenvoeging van gemeenten, vloeien voort uit vrijwillig gesloten bilaterale of multilaterale overeenkomsten : geen enkele van deze instellingen of maatregelen heeft het centraal bestuur in de plaats gesteld van het lokaal bestuur. Het is dus niet mogelijk in deze punten van evolutie van ons openbaar leven aanwijzingen te vinden van een verbrekking van de gemeentelijke autonomie (9bis).

(9bis) Wij kunnen dus geenszins instemmen met de overwegingen weergegeven in n° 7 (p. 106) van de studie waarvan sprake onder noot (4).

échéant, de la présence de la police ou de la gendarmerie. Lorsqu'il existe de sérieuses raisons de croire que l'ordre public pourrait être troublé au cours à la suite de pareilles réunions, les autorités responsables prennent les dispositions voulues pour éviter des désordres ou la perpétration d'infractions.

Ce ne sera donc finalement que dans les seuls cas de manifestations ou de rassemblements publics organisés sur la voie publique ou en plein air qu'une autorisation préalable devra être obtenue lorsque le règlement de police locale l'exige. Tout en faisant remarquer que cette exigence est parfaitement conforme au prescrit de l'article 19, al. 2, de la Constitution, nous devons simultanément constater qu'elle s'inscrit dans le jeu normal de nos institutions.

Nous avons déjà fait observer que la Belgique est restée fidèle au principe de l'autonomie communale. C'est ce qui explique que l'autorité communale fixe le cadre ainsi que les conditions de recrutement et de promotion du personnel de police; c'est ce qui explique encore que le bourgmestre organise sa police selon les besoins de l'ordre public.

Toute ingérence de l'autorité centrale dans ces domaines serait considérée comme inacceptable contraire à la loi. Partant de cette responsabilité, considérant encore que, si l'ordre public l'exige, le bourgmestre pourra requérir la gendarmerie pour l'aider dans sa mission de maintien de l'ordre, il est certes logique de conclure que cette autorité communale, que l'on a dotée de pouvoirs aussi étendus, se rendue responsable de l'efficacité des mesures prises pour assurer ou maintenir l'ordre dès que les événements n'ont pas déjoué des prévisions normales raisonnables.

Nous croyons que tout système nouveau qui méconnaîtrait ces données fondamentales et qui, dans ces mêmes circonstances, attribuerait à l'Etat tout ou partie de responsabilité pour des initiatives prises par l'autorité communale, contraindrait le pouvoir central à se substituer au pouvoir local dans l'appréciation des mesures à prendre et conduirait inéluctablement à une limitation de l'autonomie communale dans un domaine fort important.

Tout ce qui a été fait ou tenté pour donner à la vie communale une efficacité plus grande ne peut finalement conduire à démembrer ce pouvoir local. Les intercommunales, les extensions de la compétence territoriale des polices, les associations de communes, et, dans une large mesure, les fusions de communes résultent d'accords bilatéraux et multilatéraux librement consentis : aucune de ces organisations ou mesures n'a substitué le pouvoir central au pouvoir local. Il n'est donc pas possible de chercher dans ces étapes de l'évolution de notre vie publique des indices d'un effritement de l'autonomie communale (9bis).

(9bis) Nous ne pouvons donc nullement nous rallier aux considérations reprises au n° 7 (p. 106) de l'étude citée à la note 4 ci-dessus.

Om een grondslag te vinden voor een oplossing die de gemeenten in de toekomst niet meer aansprakelijk zou stellen, tenzij door een verhaalsvordering, roepen de auteurs een vonnis van 1 februari 1966 van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel in (10). Deze rechtbank stelt vast dat de gemeenten en hun bevolking in elkaar vloeien om grote agglomeraties te vormen, dat de snelheid en de hoeveelheid van de verkeersmiddelen en de verspreiding van de gedachten factoren zijn die het bekrompen en verouderd begrip « gemeente », dat werd vooropgesteld door de auteurs van de artikelen 1 tot 5 van het decreet, volledig omverwerpen.

Er kan worden betwijfeld dat het argument van de rechtbank, als zou het begrip « gemeente » in een ander verband moeten gezien worden in ons publiekrecht, een weerslag vindt in de wetteksten. Wij hebben hiervoor aangetoond dat het begrip « gemeente », autonome administratieve eenheid, niet werd gewijzigd en dat de doorgevoerde aanpassingen niets veranderen aan de noodzaak van een toestemming van de gemeentelijke overheid.

Deze laatste blijft dus soeverein, mits ze binnen de perken van de wettelijkheid en van het algemeen belang blijft.

### 3. Voorgestelde oplossingen en bespreking van deze oplossingen.

Wanneer wordt gezocht naar een oplossing van het probleem van de burgerlijke aansprakelijkheid van de gemeente voor schade voortvloeiend uit onlusten, wordt over het algemeen als eerste vereiste het recht op schadevergoeding van de slachtoffers gesteld. Vervolgens haalt men aan dat de Staat de gemeente moet bijstaan, daar deze laatste niet altijd over de nodige middelen beschikt om de oproer te onderdrukken (11).

Verder beweert men nog dat de verstoring van de openbare orde over het algemeen geen plaatselijk karakter heeft. Uit dit alles meent men te mogen besluiten dat de Staat gehouden is de schade te vergoeden, daar het om een zaak van algemeen belang gaat. Om de te algemene draagwijdte te verzachten van de regel, die om zijn strengheid zou worden verworpen, voegt men eraan toe dat, ingeval van nalatigheid van de gemeente, de Staat zich ofwel tegen de gemeente kan keren of deze laatste borg kan laten staan.

Dit systeem, gebaseerd op het begrip « sociaal risico », zelfs indien het wordt verzacht door de indiening van een verhaalsvordering of van een beroep op waarborg, lijkt ons praktisch onaanvaardbaar in het algemeen verband van onze instellingen en ook omdat het gegrond is op betwistbare gegevens.

Uitgaande van het feit dat de schadeloosstelling van de slachtoffers voor de geleden schade als het te bereiken doel moet worden vooropgesteld, werd beweerd

(10) « Rev. Com. » 1966, pp. 189-191; « Journ. Trib. » 1966, p. 322; « Rev. Gén. Ass. Resp. » n° 7.655.

(11) Zie studie waarvan sprake onder noot (4), n° 14, p. 109.

Pour trouver un fondement à une solution qui n'entraîne plus, pour l'avenir, de responsabilité civile dans le chef de la commune, sauf par une action récursoire, des auteurs ont invoqué un jugement du 1<sup>er</sup> février 1966 du tribunal de première instance de Bruxelles (10) qui considère que les communes et leurs populations s'interpénètrent pour former de grandes agglomérations, que la rapidité et la multiplicité des moyens de communication, de la propagation des idées sont des facteurs qui bouleversent la notion étriquée et désuète de la « commune » envisagée par les auteurs des articles 1 à 5 du décret.

Il paraît douteux que cette argumentation du tribunal, selon laquelle la notion de « commune » aurait changé de contexte dans notre droit public, puisse se vérifier dans des textes législatifs. Nous avons démontré ci-dessus que la notion de commune, entité administrative autonome, n'a guère subi de modifications et que les aménagements qui ont été introduits n'ont pas dérogé à l'exigence d'un consentement de l'autorité communale, laquelle demeure ainsi souveraine moyennant respect de la légalité et de l'intérêt public.

### 3. Les solutions préconisées et discussion de ces solutions.

Pour chercher à résoudre le problème de la responsabilité civile des communes suite aux dommages résultant de troubles, on pose généralement comme une exigence première le droit des victimes à l'indemnisation; on tire ensuite argument de ce que la commune ne disposant pas toujours de moyens suffisants pour réprimer l'émeute, l'Etat devrait renforcer ces moyens (11).

On soutient encore que les troubles à l'ordre public, lorsqu'ils surviennent, sont généralement dépourvus de caractère local; on conclut de tout ceci que la réparation doit incomber à l'Etat, l'intérêt général étant en cause. Pour atténuer la portée trop générale d'une règle dont la rigueur même risquerait de la faire rejeter, on ajoute qu'en cas de carence de la part de la commune, l'Etat pourrait soit se retourner contre la commune, soit appeler cette dernière en garantie.

Ce système, fondé sur la notion du risque social, même s'il est atténué par l'introduction d'une action récursoire ou d'un appel en garantie, nous paraît pratiquement inacceptable dans le contexte général de nos institutions et aussi parce que fondé sur des données contestables.

Partant de ce que le but à atteindre est le dédommagement certain des victimes pour le préjudice subi, on a soutenu que la seule façon « moderne » de légi-

(10) Rev. com. 1966, pp. 189 à 191; J.T. 1966, p. 322; Rev. Gén. Ass. Resp. n° 7.655.

(11) Voy. étude sub. note 4 ci-dessus n° 14, p. 109.

dat de enige « moderne » mogelijkheid om dit wettelijk te regelen bestaat in het socialiseren van het risico. Een nader onderzoek van het grondbeginsel leidt tot het besluit dat de Staat aansprakelijk moet worden gesteld voor de schade voortvloeiend uit het gemeenschapsleven en meer nog, voor de misdaden en wanbedrijven waarvan de daders onbekend gebleven zijn.

Nochtans is het plotseling ontstaan van een woelige samensholling in een toestand van sociale spanning niet minder onverwacht dan het verschijnen van een autodief in een stadscentrum waar veel wagens geparkeerd staan, of van een zakkenroller op een plaats waar veel reizigers op een gemeenschappelijk vervoermiddel wachten, enz. Het sociale leven brengt heel wat gevaren met zich mee; ze kunnen ontstaan uit onbezonnen handelingen van individuen die zowel alleen als in groep handelen.

Het tweede argument, volgens hetwelk de gemeente niet altijd over voldoende middelen beschikt om een oproer te onderdrukken, kan even gemakkelijk worden weerlegd. Al te vaak werd de vergelijking gemaakt met Frankrijk (12), alhoewel het begrip « gemeente » in dat land heel wat veranderingen heeft ondergaan en een progressieve centralisatie van de politiemachten (zo snel tijdens de laatste decennia dat ze geleid heeft tot de oprichting van een nationale politie (13), eengemaakt sinds de wet van 9 juli 1966 houdende organisatie van de nationale politie) heeft ingevoerd, die niet automatisch in ons publiekrecht kunnen worden overgenomen. Men dient zich integendeel te overtuigen dat de Belgische wetgever er zich steeds om bekommerd heeft de aangepaste en nodige middelen ter beschikking van het plaatselijk bestuur te stellen om het hoofd te bieden aan wanordelijkheden. We vestigden reeds de aandacht op de stand van onze wetgeving in dat verband (art. 105 en 106 van de gemeentewet en art. 14 en 44 en volgende van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht leveren daarvan overvloedige bewijzen).

Wat het voorstel betreft om de strengheid van de beginselen te verzachten door het indienen van een verhaalsvordering of van een beroep op waarborg, dit blijkt bij nader onderzoek een uitdaging te zijn van de billijkheid. Inderdaad, wanneer van bij de aanvang blijkt dat de gemeente in gebreke is gebleven of een onverantwoorde traagheid aan de dag heeft gelegd, en dat de schade door een waakzaam optreden vermeden of beperkt had kunnen worden, zal de Staat echter de slachtoffers moeten vergoeden, al kan hij zich daarna tegen de aansprakelijk gemeente keren. Zulk een abnormale oplossing kan moeilijk worden verdeeld in een wettelijk systeem dat, wij herhalen het, de aangepaste en nodige middelen ter beschikking van de plaatselijke overheid is blijven stellen om de openbare orde op haar grondgebied te handhaven.

(12) Zie studie waarvan sprake onder noot (4) n<sup>o</sup> 18 en 19, pp. 112 en 113.

(13) Zie « La revue adm. » 1968, p. 11 en volgende : artikel getiteld : « Organisation, moyens et missions de la police nationale » door J. Aubert - Prefect - secretaris-generaal voor de politie.

férer dans ce but consiste à socialiser le risque. Une extrapolation du principe de base conduit à la conclusion que l'Etat doit être rendu responsable de tous les dommages résultant de la vie en société et plus encore, des crimes et délits commis par des auteurs demeurés inconnus.

La formation subite d'un attroupement tumultueux dans un état de tension sociale, n'est cependant pas plus imprévue que l'apparition d'un voleur d'autos dans un centre urbain où les voitures en stationnement sont fort nombreuses, que celle d'un voleur à la tire là où de nombreux voyageurs attendent l'arrivée d'un moyen de transport en commun, etc. La vie sociale comporte des risques nombreux; ils peuvent naître d'agissements inconsidérés d'individus agissant isolément ou en groupe.

Le deuxième argument selon lequel la commune ne dispose pas toujours de moyens suffisants pour réprimer l'émeute ne résiste guère mieux à l'analyse. On a trop souvent procédé par comparaison avec la France (12) alors que la notion de « commune » a subi dans ce pays des aménagements divers et qu'une centralisation progressive (et à ce point rapide au cours des dernières décennies qu'elle a conduit à la constitution d'une police nationale unifiée (13) depuis la loi du 9 juillet 1966 portant organisation de la police nationale) des forces de l'ordre a imposé des solutions qui ne peuvent être automatiquement transposées dans notre droit public. Il faut au contraire se convaincre de ce que le législateur belge a eu le souci constant de doter le pouvoir local de tous moyens adéquats et nécessaires à faire face au désordre. Nous avons déjà attiré l'attention sur l'état de notre législation à cet égard (les articles 105 et 106 de la loi communale et les articles 14, 44 et suivants de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie en fournissent des preuves surabondantes).

Quant à la proposition de l'atténuation de la rigueur des principes par l'introduction d'une action récursoire ou en garantie, elle s'avère à l'analyse comme un défi à l'équité. En effet s'il apparaît dès l'abord que la commune a fait preuve de carence ou d'inertie caractérisée et que les dommages auraient pu être évités ou amenuisés grâce à une action vigilante, ce sera néanmoins l'Etat qui devra indemniser les victimes quitte à se retourner contre la commune responsable. Une solution aussi aberrante ne pourrait être défendue dans un contexte législatif qui, répétons-le, a continué à doter l'autorité locale de moyens suffisants et adéquats pour maintenir l'ordre sur son territoire.

(12) Voy. étude sub note 4 ci-dessus n<sup>o</sup> 18 et 19, pp. 112 et 113.

(13) Voy. : La revue administrative, 1968, pp. 11 et suivantes, l'article intitulé : « Organisation, moyens et missions de la police nationale » par J. Aubert, Préfet, Secrétaire général pour la police.

Men vergisse zich echter niet! Indien de Staat aansprakelijk wordt gesteld voor de handhaving van de orde op het grondgebied van de gemeente, zou hij er zelf ook voor moeten waken dat deze orde in acht wordt genomen. Hij zou zich dus in de plaats van de lokale overheid moeten stellen en zou onvermijdelijk eisen om toezicht te houden op de gemeentelijke politiemachten of er zelfs het bevel over te voeren.

Dat is een keuze die ondubbelzinnig moeten worden gedaan. Wij kunnen slechts herhalen dat een dergelijke oplossing moeilijk zou passen in het geheel van ons publiekrecht en in onze tradities.

#### 4. Op zoek naar een oplossing.

Verscheidene arresten van het Hof van Cassatie en meerdere auteurs wijzen erop dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de artikelen van het decreet van vendémiaire, die betrekking hebben op de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de gemeenten en die, welke voorzien in een persoonlijke aansprakelijkheid van de inwoners van de gemeente. Enkel de eerste reeks artikelen is nog van toepassing terwijl de tweede sinds lang in onbruik is geraakt (14).

Alhoewel het moeilijk is zich uit te spreken over de juridische grondslag van de aansprakelijkheid van de gemeenten in de geest van de wetgever van 1795, ontleedt ons Hof van Cassatie deze als een vermoeden van fout voortvloeiend uit de ontoereikendheid van de voorzorgen die werden genomen om de vorming van oproerige bijeenkomsten te vermijden (15). Deze fout wordt door de wet vermoed en de gemeente kan zich niet onttrekken aan dit vermoeden tenzij ze zelf het bestaan van de wettelijke voorwaarden van vrijstelling bewijst (16).

Een analyse van het decreet ten opzichte van de huidige rechtspraak maakt het mogelijk vast te stellen dat al wat betrekking heeft op de solidariteit van inwoners, niet meer van toepassing is, en dat daarenboven de vrijstellingsclausules anders moeten worden verduidelijkt.

Welnu, het decreet moest, volgens de geest van de wetgever van 1795, een samenhangend geheel vormen. De collectieve aansprakelijkheid van de inwoners moest de aansprakelijkheid meebrengen van de administratie eenheid waartoe zij behoorden, en die bevoegd is om de nodige beschermingsmaatregelen te treffen. De opheffing van het decreet schijnt dus aanbevolen in functie van de sociale evolutie, van de inwendige onvolmaaktheden van de tekst en van een gedeeltelijke opheffing van het decreet, allemaal omstandigheden die de toepassing van het decreet gebrekkig maken.

(14) Zie synthese opgesteld door eerste advocaat-generaal Ganshof van der Meersch bij Cass. 7 september 1962, Pas. 1963, I, 32.

(15) Cass. 9 oktober 1919 — Pas. 1919, I, 220.

(16) Gent 19 juli 1917 — « Rev. adm. » 1919, p. 133; Cass. 12 januari 1967, « Journ. Trib. » 1967, p. 221 vooral de noot — Pas. 1967, I, 565; Brussel 9 oktober 1963. « Journ. Trib. », 1963, p. 661. « Rev. Gén. Ass. Resp. », n° 7158.

Que l'on ne se méprenne pas! Si l'Etat devait répondre du maintien de l'ordre sur le territoire des communes, il aurait pour devoir de veiller lui-même à ce que cet ordre soit respecté. Il devrait donc se substituer à l'autorité locale et exigerait inéluctablement d'être admis à surveiller sinon à diriger les forces de police communale.

C'est là une option qui doit être levée sans équivoque. Nous ne pouvons que répéter que pareille solution s'inscrirait difficilement dans l'ensemble de notre droit public et dans nos traditions.

#### 4. Recherche d'une solution.

Divers arrêts de la Cour de Cassation et plusieurs auteurs constatent que l'on doit opérer une distinction entre les articles du décret de vendémiaire qui sont relatifs à la responsabilité civile des communes et ceux qui prévoient une responsabilité personnelle des habitants de la commune; seuls les premiers sont encore en vigueur alors que les seconds ont, depuis longtemps, cessé de recevoir leur application (14).

Encore qu'il soit difficile de se prononcer sur le fondement juridique de la responsabilité des communes dans l'esprit du législateur de 1795, notre Cour de Cassation l'analyse comme une présomption de faute résultant de l'insuffisance des précautions prises en vue d'empêcher la formation de rassemblements séditieux (15). Cette faute est présumée par la loi et la commune ne peut se dérober à cette présomption qu'en faisant elle-même la preuve de l'existence des conditions d'exonération légales (16).

Une analyse du décret au regard de la jurisprudence actuelle permet donc de considérer que tout ce qui concerne la solidarité des habitants n'est plus d'application et, en outre, que les clauses d'exonération doivent être autrement précisées.

Or, le décret devait former, dans l'esprit du législateur de 1795, un ensemble cohérent; la responsabilité collective de tous les habitants devait entraîner la responsabilité de l'entité administrative à laquelle ils appartiennent, laquelle est habilitée à prendre les mesures de sauvegarde estimées nécessaires. L'abrogation du décret paraît donc commandée en fonction de l'évolution sociale, en fonction des imperfections internes du texte et aussi par suite d'une abrogation partielle du texte, toutes circonstances qui rendent son application déficiente.

(14) Voy. la synthèse opérée par M. le 1<sup>er</sup> Avocat Général Ganshof van der Meersch, sous Cass. 7 septembre 1962, Pas., 1963, I, 32.

(15) Cass. 9 octobre 1919, Pas., 1919, I, 220.

(16) Gand 19 juillet 1917, Rev. adm. 1919, p. 133; Cass. 12 janvier 1967, J.T. 1967, p. 221, spécialement la note, Pas. 1967, I, 565; Bruxelles, 9 octobre 1963, J.T. 1963, p. 661, Rev. Gén. Ass. Resp. n° 7158.

Uitgaande van voormelde algemene beschouwingen, kan het zoeken naar een nieuwe formulering gegrond worden op drie systemen :

a) het decreet van 10 vendémiaire jaar IV gewoon opheffen. Dit systeem komt neer op het opgeven van het vermoeden van aansprakelijkheid van de gemeente en tot een terugkeer naar het gemeen recht inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid. Vanuit administratief oogpunt is deze oplossing verdedigbaar; inderdaad, de gemeentelijke organen (gemeenteraad en college van burgemeester en schepenen) worden door onze wetsbepalingen niet gemachtigd om de nodige maatregelen te treffen voor de handhaving van de orde. De burgemeester wordt speciaal met deze taak belast, onder meer uit kracht van artikel 105 van de gemeentewet. Sommigen beweren zelfs dat hij dan handelt als gedecentraliseerde overheid van het centraal bestuur en aldus de regering aansprakelijk stelt.

Deze oplossing blijft nochtans onbillijk; ze verplicht de burger, slachtoffer van aanslagen op zijn persoon of op zijn goederen, tot het leveren van een bewijs dat in vele gevallen moeilijk zal kunnen geleverd worden omdat de daders meestal niet geïdentificeerd werden.

Het zou daarenboven in het algemeen verband van ons administratief recht weinig wenselijk zijn wetsuitdrukkingen, die in de loop der eeuwen zowel door de rechtsleer als door de rechtspraak verschillende keren werden verduidelijkt, zonder meer te verwerpen. Een gedeeltelijke overneming van de vroegere terminologie is dus te verdedigen, zowel omwille van de stand van onze instellingen als omwille van praktische overwegingen.

b) het begrip « sociaal risico », gegrond op een beginsel van onderlinge verzekering tussen Staat en burger, invoeren. Dit systeem is gunstig voor de slachtoffers van aanslagen gepleegd tijdens of als gevolg van woelige vergaderingen of samenscholingen. De Staat is immers schadevergoeding verschuldigd wanneer de burger het bestaan bewijst van een woelige vergadering of samenschooling en van een schade die er het gevolg van is, wat niet moeilijk is. Dit systeem kan echter moeilijk worden in verband gebracht met het beginsel van de gemeentelijke autonomie — *sensu stricto* — waar de gemeente over een politiemacht beschikt die ze volgens haar eigen behoeften aanwerft en inricht en waarover zij vrij beschikt om de openbare orde te handhaven. Wij deden reeds opmerken dat de Staat aan de gemeentelijke overheden, belast met de handhaving van de orde, het recht toekende om zo nodig een beroep te doen op de rijkswacht en op het leger.

De goedkeuring van dit systeem zou er ten slotte toe leiden het bestaan van de gemeentelijke politie, en daardoor van de gemeentelijke autonomie, in het gedrang te brengen. Inderdaad, hoe kan worden verklaard dat de Staat verplicht zou zijn burgers, slachtoffers van aanslagen op het grondgebied van de gemeenten gepleegd tijdens of als gevolg van woelige samenscholingen of vergaderingen, schadeloos te stellen, terwijl deze gemeenten over een politie beschikken die voldoende wordt geacht om dergelijke wan-

Partant des observations générales qui précèdent, la recherche d'une formulation nouvelle pouvait se fonder sur trois systèmes :

a) l'abrogation pure et simple du décret du 10 vendémiaire an IV. Ce système aboutit à un abandon de la présomption de responsabilité de la commune et à un retour au droit commun en matière de responsabilité civile. Considérée sous l'angle du droit administratif, cette solution est défendable; en effet, les organes communaux (conseil communal et collège des bourgmestre et échevins) ne sont pas habilités par nos textes légaux à prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre. C'est le bourgmestre qui est spécialement chargé de la chose, notamment en vertu de l'article 105 de la loi communale. D'aucuns soutiennent même qu'il agit alors comme autorité décentralisée du pouvoir central et engage ainsi la responsabilité gouvernementale.

Cette solution reste néanmoins inéquitable : elle impose au citoyen, qui a été victime d'attentats contre sa personne ou ses biens, la charge d'une preuve qui, fréquemment, sera malaisée à rapporter, les auteurs n'ayant pas, dans la plupart des cas, été identifiés.

Il serait en outre, selon nous, peu souhaitable, dans le contexte général de droit administratif qui est le nôtre, de rejeter purement et simplement des expressions légales qui, au cours des siècles, ont été maintes fois précisées tant par les auteurs que par la jurisprudence. Une reprise partielle de la terminologie ancienne peut donc se défendre tant eu égard à l'état de nos institutions que par des considérations pratiques.

b) L'adoption de la notion du « risque social » basée sur un principe d'assurance mutuelle entre l'Etat et le citoyen. Ce système est généreux pour les victimes d'attentats commis au cours ou à la suite de rassemblements ou d'attroupements tumultueux puisque l'indemnisation par l'Etat est obligée dès lors que le citoyen prouve, preuve aisée à rapporter, l'existence d'un attroupement ou d'un rassemblement tumultueux et l'existence d'un dommage qui en est résulté. Le même système s'intègre néanmoins fort mal dans un contexte d'autonomie communale — *sensu stricto* — où la commune dispose d'une force de police qu'elle recrute et organise en fonction de ses propres besoins de police et dont elle dispose librement pour faire face aux nécessités du maintien de l'ordre. Nous avons déjà fait observer que l'Etat a même concédé le droit à l'autorité communale, chargée du maintien de l'ordre, de requérir, en cas de besoin, la gendarmerie et la force armée.

L'adoption du système évoqué s'analyserait finalement, ainsi que nous l'écrivions ci-dessus, comme une menace contre l'existence de la police communale et, à travers elle, de l'autonomie communale. Comment expliquer, en effet, que l'Etat serait tenu d'indemniser les citoyens victimes d'attentats commis sur le territoire des communes au cours ou à la suite d'attroupements ou de rassemblements tumultueux, alors que ces communes sont dotées d'une force d'ordre présumée suffisante pour prévenir pareils désordres et



ordelikheden te voorkomen en ze zelfs een beroep mogen doen op de rijkswacht of op het leger ?

Een meer genuanceerde oplossing, die erin zou bestaan de Staat in de mogelijkheid te stellen een verhaalsvordering in te stellen tegen de gemeente, die in haar taak is tekortgeschoten, zou slechts het willekeurige karakter van het vermoeden van aansprakelijkheid van de Staat en de onbillijkheid van het systeem beklemtonen.

c) het decreet van 10 vendémiaire jaar IV opheffen en vervangen door een nieuwe tekst die, zonder de gemeenten vrij te stellen van hun aansprakelijkheid inzake handhaving van de orde, hen niet zou verplichten tot het omkeren van een op te absolute wijze geformuleerd vermoeden van schuld.

De slachtoffers van aanslagen zouden op grond van dit vermoeden een vergoeding van de geleden schade kunnen blijven eisen van de gemeente, administratieve eenheid die aansprakelijk is voor de handhaving van de orde op haar grondgebied. De gemeente zou nochtans mogen bewijzen dat zij te gepasten tijde de maatregelen genomen heeft om de aanslagen te voorkomen en de daders ervan te identificeren.

Ten slotte zal de overneming van een deel van de terminologie van het decreet een grotere zekerheid verschaffen ten aanzien van de interpretatie en de draagwijdte van de tekst.

\*\*

Opdat het verouderd karakter van het decreet van 10 vendémiaire jaar IV inzake de inwendige politie van de gemeenten duidelijk tot uiting zou komen en om de inhoud van dit wetsvoorstel beter te begrijpen, achten wij het nuttig de tekst van dit decreet hierna op te nemen, althans de tekst van titel IV ervan (« De soorten misdrijven waarvoor de gemeenten burgerlijk aansprakelijk zijn ») :

#### Artikel 1.

Elke gemeente is aansprakelijk voor de misdrijven op haar grondgebied met openlijke dwanghandelingen of met geweld door al of niet gewapende samenscholingen of samenrottingen gepleegd, hetzij jegens personen, hetzij jegens nationale of private eigendommen, alsook voor de schadevergoeding, waartoe zij aanleiding geven.

#### Artikel 2.

Wanneer de inwoners van een gemeente hebben deel genomen aan misdrijven, gepleegd op haar grondgebied door samenscholingen en samenrottingen, zal deze gemeente gehouden zijn aan de Republiek een boete te betalen, gelijk aan het bedrag van de voornaamste vergoeding.

#### Artikel 3.

Indien de samenscholingen of samenrottingen gevormd werden door inwoners van meerdere

peuvent même faire appel à la gendarmerie ou à la force armée ?

Une solution plus nuancée qui consisterait à permettre à l'Etat d'exercer une action récursoire contre la commune qui aurait failli à sa mission ne ferait, semble-t-il, qu'accentuer le caractère arbitraire de la présomption de responsabilité dans le chef de l'Etat et, en définitive, l'iniquité du système.

c) L'abrogation du décret du 10 vendémiaire an IV en le remplaçant par un texte nouveau qui, sans dégager les communes de leur responsabilité en matière de maintien de l'ordre, ne les contraindrait pas à renverser une présomption de faute articulée de manière trop absolue.

Les victimes d'attentats pourraient, en vertu de cette présomption, continuer à réclamer à la commune — entité administrative responsable pour le maintien de l'ordre sur son territoire — le dédommagement du préjudice subi. La commune serait néanmoins admise à prouver qu'elle a pris en temps opportun, les mesures pour prévenir les attentats et pour en identifier les auteurs.

Enfin, la reprise d'une partie de la terminologie du décret permet de bénéficier d'une sécurité plus grande quant à l'interprétation et à la portée des textes.

\*\*

Afin que le caractère suranné du décret du 10 vendémiaire an IV sur la police intérieure des communes apparaisse nettement et pour faciliter la compréhension de la présente proposition de loi, nous croyons utile de reproduire ci-après le texte de ce décret, du moins le texte de son titre IV (« Des espèces de délits dont les communes sont civilement responsables ») :

#### Article premier.

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.

#### Article 2.

Le procureur de la commune poursuivra d'office les contraventions aux lois et aux règlements de police; et cependant chaque citoyen qui en ressentira un tort ou un danger personnel pourra intenter l'action en son nom.

#### Article 3.

Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, toutes seront

gemeenten, zullen allen aansprakelijk zijn voor de gepleegde misdrijven en schatplichtig zo voor het herstel en de schadevergoeding, als voor het betalen van de boete.

#### Artikel 4.

De inwoners van de schatplichtige gemeente of gemeenten, die beweren niet te hebben deelgenomen aan de misdrijven en tegen wie geen enkel bewijs van medeplichtigheid of deelneming aan de samenscholingen bestaat, zullen een recht van verhaal hebben op de daders en medeplichtigen.

#### Artikel 5.

Wanneer de samenrottingen gevormd werden door personen, welke woonachtig zijn buiten de gemeente, op wier grondgebied de misdrijven werden gepleegd, en de gemeente alle maatregelen heeft genomen, die in haar macht lagen, om ze te voorkomen en de daders ervan bekend te maken, zal zij van iedere aansprakelijkheid ontlast zijn.

#### Artikel 6.

Wanneer een persoon, al of niet inwoner van de gemeente, er ten gevolge van samenrottingen of samenscholingen overvallen, mishandeld of gedood wordt, zullen alle inwoners gehouden zijn hem, of in geval van overlijden, zijn weduwe en kinderen, schadevergoeding te betalen.

#### Artikel 7.

Wanneer in een gemeente bruggen worden onderbroken, wegen afgesneden of belemmerd door het omhakken van bomen of anderszins, zal het gemeentebestuur of de gemeentelijke administratie van het kanton ze zonder uitstel op kosten van de gemeente herstellen, behoudens haar verhaal op de daders.

#### Artikel 8.

De gemeente zal niet aansprakelijk zijn wanneer zij bewijst weerstand te hebben geboden aan de vernieling van de bruggen en wegen, ofwel alle maatregelen te hebben genomen, die in haar macht lagen om de gebeurtenissen te voorkomen, of nog wanneer zij de daders, aanstokers en medeplichtigen van het misdrijf, allen woonachtig buiten de gemeente aanwijst.

#### Artikel 9.

Wanneer in een gemeente landbouwers hun voertuigen niet in elkaar zetten of geen gevolg geven aan de opeisingen, die er wettelijk van worden gedaan voor transport en vervoer, zullen de inwoners van de gemeente aansprakelijk zijn voor de schadevergoeding, die er uit voortvloeit.

#### Artikel 10.

Indien in een gemeente deelpachters weigeren om naar luid van de pachtovereenkomst het aan de eige-

responsables des délits qu'ils auront commis, et contribuables, tant à la réparation et dommages-intérêts, qu'au paiement de l'amende.

#### Article 4.

Les habitants de la commune ou des communes contribuables qui prétendraient n'avoir pris aucune part aux délits, et contre lesquels il ne s'élèverait aucune preuve de complicité ou participation aux attroupements, pourront exercer leurs recours contre les auteurs et complices des délits.

#### Article 5.

Dans les cas où les rassemblements auraient été formés d'individus étrangers à la commune sur le territoire de laquelle les délits ont été commis, et où la commune aurait pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de les prévenir et d'en faire connaître les auteurs, elle demeurera déchargée de toute responsabilité.

#### Article 6.

Lorsque, par suite de rassemblements ou attroupements, un individu, domicilié ou non sur la commune, y aura été pillé, maltraité ou homicidé, tous les habitants seront tenus de lui payer ou, en cas de mort, à sa veuve et enfants, des dommages-intérêts.

#### Article 7.

Lorsque les ponts auront été rompus, des routes coupées ou 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 de la commune, sauf son recours contre les auteurs du délit.

#### Article 8.

Cette responsabilité de la commune n'aura pas lieu dans les cas où elle justifierait avoir résisté à la destruction des ponts et des routes, ou bien avoir pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir pour prévenir l'événement, et encore dans le cas où elle désignerait les auteurs, provocateurs et complices du délit, tous étrangers à la commune.

#### Article 9.

Lorsque, dans une commune, des cultivateurs tiendront leurs voitures démontées, ou n'exécuteront pas les réquisitions qui en seront faites légalement pour transports et charrois, les habitants de la commune sont responsables des dommages-intérêts en résultant.

#### Article 10.

Si, dans une commune, des cultivateurs à part de fruits refusent de livrer, au terme de bail, la portion

naar verschuldigde deel af te geven, zullen alle inwoners van deze gemeente gehouden zijn tot schadevergoeding.

#### Artikel 11.

In de door de artikelen 9 en 10 aangeduide gevallen zullen de inwoners van de gemeente hun verhaal uitoefenen op de landbouwers, die aanleiding hebben gegeven tot de schadevergoeding.

#### Artikel 12.

Wanneer een koper van nationale domeinen met openlijke dwanghandelingen ten gevolge van samenrottingen of samenscholingen gedwongen wordt de verkoopprijs geheel of gedeeltelijk te betalen aan anderen dan in de kas van de gemeentelijke domeinen en inkomsten;

eveneens wanneer een pachter of huurder gedwongen wordt zijn huurprijs geheel of ten dele te betalen aan anderen dan de eigenaar,

in deze gevallen zullen de inwoners van de gemeente, waar de misdrijven werden gepleegd gehouden zijn tot de schadevergoeding, welke er uit voortvloeit, behoudens hun verhaal op de daders en medeplichtigen.

#### Ontleding van de artikelen.

##### Artikel 1.

Dit artikel laat een vermoeden van aansprakelijkheid van de gemeente bestaan, wanneer de aanslagen werden gepleegd door woelige of vijandige samenscholingen of onder begunstiging van de op personen en goederen die zich op haar grondgebied bevinden.

*A. De uitdrukkingen « samenscholingen en vergaderingen » werden het meest besproken.*

In dit verband behouden de rechtbanken ongetwijfeld een souverain appreciatierecht (17), maar er mag toch worden aangenomen dat deze samenscholingen en vergaderingen geenszins een politiek of oproerig karakter moeten hebben (18). Integendeel, de dader moet bewust schade willen berokkenen of, tenminste een ongeoorloofd voordeel willen bekomen. Het decreet zal bijgevolg niet van toepassing zijn wanneer het bijvoorbeeld gaat om een schade veroorzaakt door een inval van individuen, die in een instelling binnendringen wegens het feit dat een stoet beto-

(17) Wilkin, « Commentaire de la loi communale », deel III, p. 1322; Macar, « Les Nouvelles », V<sup>o</sup> « Institutions communales », n<sup>o</sup> 1128; Gent 17 juli 1917, « Rev. Adm. » 1919, p. 133; Luik 27 juli 1920, Pas. 1922, II, 192.

(18) Burgerl. Rechtb. Brussel 30 juli 1923, « Rev. Adm. », 1924, p. 324; Burgerl. Rechtb. Brussel 23 maart 1961, « Mouv. Com. » 1963, p. 181; Burgerl. Rechtb. Charleroi 20 mei 1965, « Journ. Trib. » 1966, p. 79.

due aux propriétaires, tous les habitants de cette commune sont tenus des dommages-intérêts.

#### Article 11.

Dans les cas énoncés aux articles 9 et 10 les habitants de la commune exerceront leurs recours contre les cultivateurs qui auraient donné lieu aux dommages-intérêts.

#### Article 12.

Lorsqu'un adjudicataire de domaines nationaux aura été contraint à force ouverte, par suite de rassemblements ou attroupements, de payer tout ou partie du prix de son adjudication à autres que dans la caisse des domaines et revenus communaux;

lorsqu'un fermier ou locataire a également été contraint de payer tout ou partie du prix de son bail à autres que le propriétaire,

dans ces cas, les habitants de la commune où les délits auront été commis seront tenus des dommages-intérêts en résultant, sauf leur recours contre les auteurs et complices des délits.

#### Analyse des articles.

##### Article premier.

Cet article laisse subsister une présomption de responsabilité à charge de la commune, lorsque des attentats ont été commis contre les personnes et les biens, sur son territoire, par des attroupements tumultueux ou hostiles ou à la faveur de ceux-ci.

*A. C'est spécialement autour des expressions, « attroupements et rassemblements » qu'ont été centrées les discussions les plus nombreuses.*

Sans doute les tribunaux conservent-ils à cet égard un pouvoir souverain d'appréciation (17) mais il peut néanmoins être considéré comme constant que ces attroupements et rassemblements ne doivent nullement présenter un caractère politique ou subversif (18). Par contre les auteurs doivent avoir la volonté de nuire ou tout au moins de s'assurer un avantage illicite. Le décret ne trouvera dès lors pas application s'il s'agit, par exemple, de dommages causés par l'irruption d'individus qui pénètrent dans un établissement par l'effet du refoulement exercé

(17) Wilkin, « Commentaire de la loi communale, tome III, p. 1322; Macar, Nouvelles, V<sup>o</sup> Institutions communales, n<sup>o</sup> 1128; Gand 17 juillet 1917, Rev. adm. 1919, p. 133; Liège 27 juillet 1920, Pas. 1922, II, 192.

(18) Civ. Bruxelles, 30 juillet 1923, Rev. adm. 1924, p. 324; Civ. Bruxelles 23 mars 1961, Mouv. com. 1963, p. 181; Civ. Charleroi 20 mai 1965, J.T. 1966, p. 79.

gers wordt teruggedreven en zich op dat ogenblik een paniekbeweging voordoet (19).

De draagwijdte van de bestudeerde termen komt beter tot uiting in recente rechterlijke beslissingen. Eerst en vooral in een vonnis van de burgerlijke rechtbank van Doornik (20), dat bepaalt dat onder « samenscholing » moet worden verstaan elke verzameling van enkele personen, op voorwaarde nochtans dat ze ernstig genoeg is om door haar woelige karakter de aandacht van de overheid te trekken en van deze veiligheidsmaatregelen moet uitlokken. Onder « een misdrijf gewapenderhand of met geweld » moet volgens datzelfde vonnis geweld op personen en eigendommen worden verstaan, dat zich derwijze heeft voorgedaan, dat de waakzaamheid van de gemeentelijke overheid de voltrekking ervan had kunnen voorkomen of het mogelijk zou gemaakt hebben de daders te kennen. Dit vonnis werkt een synthese van verschillende elementen en voorwaarden uit, die we in andere rechterlijke beslissingen terugvinden (21).

Verder in een arrest van het Hof van Cassatie (22) dat bevestigt dat het begrip samenscholing het begrip woeligheid inhoudt. Deze vereiste van woeligheid komt ook in oudere beslissingen voor (23). Hierin lezen we dat samenscholingen of vergaderingen toevallige of vooraf beraamde verzamelingen van individuen zijn, die vijandige of woelige benden vormen met de bedoeling wanorde te veroorzaken en opstanden voor te bereiden of aan te moedigen. De samenscholing moet dus geïnspireerd zijn door een gemeenschappelijke gedachte en moet een welbepaald doel nastreven. Het spreekt ten slotte vanzelf dat de woorden « samenscholing en vergadering » de aanwezigheid van een bepaald aantal betogers inhouden en een kleine groep personen, op onverwachte en onvoorziene wijze samengesteld, uitsluiten.

Daarom is onze rechtspraak van oordeel dat het decreet niet van toepassing is (24) wanneer de aanslag een verraderlijk of verborgen karakter heeft en ook dat de samenscholingen of vergaderingen ernstig genoeg moeten zijn om door hun woelig karakter de aandacht van de overheid te wekken en talrijk genoeg moeten zijn om van deze overheid toezichts- en beteugelingsmaatregelen uit te lokken (25).

B. Al zullen de woorden « woelig en vijandig » die in de tekst van artikel 1 werden opgenomen, elke dis-

sur un cortège de manifestants et d'un mouvement de panique qui s'est produit à ce moment (19).

La portée des termes étudiés se dégage mieux de décisions jurisprudentielles récentes. Il s'agit d'abord d'un jugement du tribunal civil de Tournai du 29 mars 1963 (20) qui dispose qu'il faut entendre par « attroupement » toute réunion de quelques personnes à la condition toutefois qu'elle soit assez sérieuse pour éveiller, par son caractère tumultueux, l'attention des autorités, provoquer de leur part des mesures de sûreté et par « délit commis à force ouverte ou par violence » une voie de fait constituant une atteinte intentionnelle aux personnes et aux propriétés qui s'est manifestée de telle manière que la vigilance de l'autorité communale aurait pu en prévenir l'accomplissement ou en faire connaître les auteurs. Ce jugement opère une synthèse de divers éléments et de conditions que l'on retrouve dans d'autres décisions judiciaires (21).

Il s'agit ensuite d'un arrêt de la Cour de Cassation (22) qui affirme que la notion d'attroupement inclut la notion de tumulte. Cette exigence d'un tumulte se retrouve aussi dans des décisions plus anciennes (23). On y lit que les attroupements ou rassemblements sont des réunions accidentelles ou préméditées d'individus formant des bandes hostiles ou tumultueuses cherchant à provoquer le désordre et à préparer ou animer la sédition. Il faut donc que le rassemblement soit inspiré par une pensée commune et qu'il poursuive un but déterminé. Il va de soi, enfin que les mots « attroupements et rassemblements » incluent la présence d'un certain nombre de manifestants et excluent un petit groupe de personnes constitué de manière imprévue ou imprévisible.

C'est pourquoi nos juridictions considèrent que si l'attentat a un caractère insidieux ou caché, le décret ne trouve pas application (24) ou encore que les attroupements ou rassemblements doivent être assez sérieux pour éveiller, par leur caractère tumultueux, l'attention des autorités, et assez nombreux pour susciter, de leur part, des mesures de surveillance et de répression (25).

B. Encore que les mots « tumultueux ou hostiles », qui ont été intégrés dans le texte de l'article premier,

(19) Burgerl. Rechth. Brussel 25 mei 1948, « Rev. Gén. Ass. Resp. », n° 4265.

(20) Burgerl. Rechth. Doornik 29 maart 1963, Pas. 1963, III, 37.

(21) Cass. 7 april 1927, Pas. 1927, I, 208; Burgerl. Rechth. Bergen 3 januari 1964, « Journ. Trib. » 1964, p. 316; Gent 23 februari 1955, « Rev. Gén. Ass. Resp. », n° 5688, Rechtsk. Weekhl. 55-56, kol. 143, « Rev. Com. » 1955, p. 234, « Bull. Ass. » 1955, p. 427.

(22) Cass. 12 januari 1967, Pas. 1967, I, 565, « Journ. Trib. » 1967, p. 221.

(23) O.m. Burgerl. Rechth. Brussel 22 februari 1902, « Rev. Adm. » 1902, p. 207.

(24) Burgerl. Rechth. Bergen 2 januari 1962, « Bull. Ass. » 1962, p. 312; Gent 23 februari 1955, zie ref. noot (21).

(25) Luik 27 juli 1920, Pas. 1922, II, 192.

(19) Civ. Bruxelles 25 mai 1948, Rev. Gén. Ass. Resp., n° 4.265.

(20) Civ. Tournai 29 mars 1963, Pas. 1963, III, 37.

(21) Notamment : Cass. 7 avril 1927, Pas. 1927, I, 208; Civ. Mons 3 janvier 1964, J.T. 1964, p. 316; Gand 23 février 1955, Rev. Gén. Ass. Resp., n° 5.688, R.W. 1955-1956, col. 143, Rev. com. 1955, p. 234, Bull. Ass. 1955, p. 427.

(22) Cass. 12 janvier 1967, Pas. 1967, I, 565, J.T. 1967, p. 221.

(23) Notamment : Civ. Bruxelles 22 février 1902, Rev. adm. 1902, p. 207.

(24) Civ. Mons 2 janvier 1962, Bull. Ass. 1962, p. 312; Gand, 23 février 1955, voir références à la note 21 ci-dessus.

(25) Liège, 27 juillet 1920, Pas. 1922, II, 192.

cussie betreffende het bestaan van dit karakter voorkomen, moet toch worden beklemtoond dat de woeligheid of de vijandigheid in dit geval een bedreiging voor de openbare orde moeten betekenen. Deze interpretatie past ook in de algemene betekenis die door de rechtspraak wordt gegeven. Een vonnis (26) besloot dat de burgers, die zich op de openbare weg verzamelen om te kijken naar het voorbijtrekken van een stoet, de overheid, het staatshoofd of leden van de koninklijke familie die zij toejuichen, geen samenkomsten vormen zoals bedoeld in artikel 1 van het decreet van 10 vendémiaire jaat IV.

Het werd dus nuttig geacht de tekst van artikel 1 van het decreet aan te passen ten einde elke verwarring en dubbelzinnigheid betreffende de wettelijke terminologie te vermijden.

De nieuwe tekst behoudt het onderscheid tussen de incidenten die plaatshebben enerzijds tijdens de manifestatie en anderzijds onder begunstiging van deze en voorziet in de mogelijkheid de gemeente in beide gevallen aansprakelijk te stellen.

De gemeente is inderdaad gehouden de nodige maatregelen te treffen tijdens de manifestatie en wanneer deze beëindigd is, zolang er groepen individuen, die aan de betoging hebben deelgenomen, de openbare orde blijven bedreigen zelfs indien de manifestatie zelf reeds beëindigd is. Onze rechtspraak was steeds in die zin gevestigd (27).

#### Artikel 2.

Dit artikel behandelt de vrijstelling van de aansprakelijkheid van de gemeenten. Dit systeem is in vergelijking tot het systeem van het decreet van vendémiaire voordeliger voor de gemeenten. Volgens de bepalingen van dit decreet kon de gemeente slechts van haar aansprakelijkheid worden vrijgesteld wanneer zij het bewijs leverde dat de meerderheid van de betogers geen inwoners van de gemeente waren en daarenboven de gemeente alle mogelijke maatregelen had getroffen om de samensholling te voorkomen en de daders ervan te identificeren.

De vrijstelling was dus slechts mogelijk wanneer de gemeente het bewijs leverde van het bestaan van deze omstandigheden. Een talrijke en vaste rechtspraak heeft deze eis gesteld (28). Onze Hoven en rechtbanken hebben over het algemeen de toereikend-

(26) Burgerl. Rechth. Brussel 28 oktober 1949, « Journ. Trib. » 1949, p. 311.

(27) Brussel 21 maart 1913, « Rev. Adm. » 1913, p. 325; Brussel 24 januari 1964, « Journ. Trib. » 1964, p. 462; Burgerl. Rechth. Charleroi 20 mei 1965, « Journ. Trib. » 1966, p. 79; Burgerl. Rechth. Brussel 1 februari 1966, « Rev. Com. » 1966, p. 189; Burgerl. Rechth. Bergen 7 mei 1965, « Rev. Gén. Ass. » n° 7488 + opm.

(28) Burgl. Rechth. Hoei 7 februari 1919, « Jur. Lge. » 1919, p. 108; Brussel 4 mei 1899, Pas. 1899, II, 355; Burgerl. Rechth. Dendermonde 14 oktober 1943, « Rev. Gén. assur. Resp. » n° 3864; Burgerl. Rechth. Hasselt 18 mei 1956, R.W. 56-57, kol. 1025; Gent 27 juni 1961, « Journ. Trib. » 1962, p. 10, « Rev. Gén. Ass. Resp. », n° 6886; Luik 4 juni 1963, « Jur. Lge » 1963, p. 661, « Rev. Com. » 1964, p. 98 en 1963, p. 272 + noot; Burgerl. Rechth. Brussel 8 maart 1965, « Journ. Trib. » 1966, p. 248.

éviteront des discussions quant à l'existence de ce caractère il faut souligner que le tumulte ou l'hostilité doivent s'analyser en l'espèce comme constituant une menace pour l'ordre public. Cette interprétation s'inscrit aussi dans le sens général donné par la jurisprudence. Une décision a ainsi considéré (26) que les citoyens qui s'assemblent en foule sur la voie publique pour voir défiler un cortège, des autorités constituées, le chef de l'Etat, les membres de la famille royale qu'ils honorent de tout cœur et acclament en conséquence, ne constituent pas ces attroupements ou rassemblements de perturbateurs visés à l'article premier du décret du 10 vendémiaire an IV.

Il a donc paru utile d'aménager le texte de l'article premier du décret pour éviter les confusions et les équivoques sur la terminologie légale.

Le texte nouveau maintient la distinction entre les incidents survenant, d'une part, pendant la manifestation et, d'autre part, à la faveur de la manifestation et envisage la possibilité de responsabilité de la commune dans les deux hypothèses.

Il incombe en effet à la commune de prendre les mesures nécessaires au cours du déroulement de la manifestation et lorsque celle-ci est terminée, aussi longtemps que des groupes d'individus, qui se sont trouvés réunis pour manifester, continuent à menacer l'ordre public, même si la manifestation proprement dite a déjà pris fin. Notre jurisprudence a toujours été orientée en ce sens (27).

#### Article 2.

Cet article est relatif à l'exonération de responsabilité des communes. Ici un allègement du système en faveur des communes a été introduit par rapport au système créé par le décret de vendémiaire. Aux termes de ce décret, l'exonération de la responsabilité de la commune n'était possible que si cette dernière rapportait la preuve que la majorité des manifestants était constituée d'individus étrangers à la commune, et, en outre, que la commune avait pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de prévenir les rassemblements et d'en faire identifier les auteurs.

L'exonération n'était dès lors possible que si la commune mise en cause rapportait la preuve de l'existence de l'une et de l'autre circonstance. Une jurisprudence nombreuse et constante a posé cette exigence (28). Si nos cours et tribunaux ont générale-

(26) Civ. Bruxelles 28 octobre 1959, J.T. 1949, p. 311.

(27) Bruxelles 21 mars 1913, Rev. adm. 1913, p. 325; Bruxelles 24 janvier 1964, J.T. 1964, p. 462; Civ. Charleroi 20 mai 1965, J.T. 1966, p. 79; Civ. Bruxelles 1<sup>er</sup> février 1966, Rev. com. 1966, p. 189; Civ. Mons 7 mai 1965, Rev. Gén. Ass. Resp., n° 7488 + observations.

(28) Civ. Huy 7 février 1919, Jurispr. Lge. 1919, p. 108; Bruxelles 4 mai 1899, Pas. 1899, II, 355; Civ. Termonde 14 octobre 1943, Rev. Gén. Ass. Resp. n° 3864; Civ. Hasselt 18 mai 1956, R.W. 1956-1957, col. 1025; Gand 27 juin 1961, J.T. 1962, p. 10, Rev. Gén. Ass. Resp. n° 6886; Liège 4 juin 1963; Jurispr. Lge. 1963, p. 661, Rev. com. 1964, p. 98 et 1963, p. 272 et note; Civ. Bruxelles 8 mars 1965, J.T. 1966, p. 248.

heid of ontoereikendheid van de in functie van de normaal voorziene onlusten genomen maatregelen vastgesteld. De rechtspraak blijft echter aarzelend wat de beoordeling betreft van de noodzakelijke verhouding van het aantal inwoners van de gemeente tot de vreemden. Sommige vonnissen stellen als voorwaarde dat het aantal inwoners van de gemeente voldoende groot moet zijn om de aandacht van de overheid te trekken (29), maar andere beslissingen blijken veel strenger te zijn (30) en gaan zelfs zover te beweren dat de afwezigheid van inwoners van de gemeente deze laatste niet vrijstelt van haar aansprakelijkheid indien de meerderheid van de betogers in dezelfde agglomeratie woont. (31). Hieruit zou dus volgen dat de inwoners van aangrenzende of zelfs van naburige gemeenten voor de toepassing van het decreet niet meer moeten beschouwd worden als vreemd aan de gemeente, vermits de grote agglomeraties in feite, zo niet in rechte, op sociaal en economisch gebied een geheel vormen. Deze opvatting is zeker vatbaar voor betwisting, omdat de aandacht van de gemeentelijke overheid helemaal niet moest getrokken worden door wat zich afspeelt op het grondgebied van aangrenzende of naburige gemeenten.

Daarentegen wordt noch door het decreet noch door de rechtspraak geëist dat de getroffen maatregelen de onlusten volledig zouden verhinderen; het volstaat dat alle maatregelen die binnen de mogelijkheden van de gemeente liggen, werden genomen in functie van de gebeurtenissen.

Het gaat hier dus eerder om een inspannings- dan om een resultaatverbintenis. Het feit bijvoorbeeld, dat de betogers ondanks de getroffen maatregelen ruiten kunnen ingooien met voorwerpen zoals bakstenen, is zeker geen bewijs dat de gemeentelijke overheid in haar verplichtingen is tekortgeschoten of dat het politietoezicht ontoereikend was (32).

Uit hetgeen voorafgaat blijkt echter duidelijk dat, in aanmerking genomen de groeiende ingewikkeldheid van de grote agglomeraties en de grillige afbakening van hun grenzen, het leveren van het dubbele bewijs van de toereikendheid van de middelen en de herkomst van de betogers, voor de gemeenten een zware zo niet onmogelijke taak was.

Rekening houdend met deze stand van zaken benadrukt artikel 2 de mogelijkheden van vrijstelling van de gemeenten.

Deze vrijstelling heeft uitwerking :

a) wanneer het bewijs wordt geleverd dat de burgemeester, die krachtens artikel 105 van de gemeente-

(29) Burgerl. Rechth. Brussel 21 december 1949, « Journ. Trib. 1949, p. 325, « Rev. Com. » 1949, p. 137, « Rev. Adm. 1949, p. 212; Burgerl. Rechth. Brussel 23 maart 1961 « Mouv. Com. » 1963, p. 181 + noot.

(30) Brussel 9 oktober 1963, « Journ. Trib. » 1963, p. 661, « Rev. Gén. Ass. Resp. », n° 7158; Burgerl. Rechth. Brussel 2 mei 1967, « Rev. Com. » 1968, p. 43.

(31) Burgerl. Rechth. Brussel 15 juni 1966, « Rev. Com. » 1967, p. 76.

(32) Burgerl. Rechth. Brussel 2 mei 1967, « Rev. Com. » 1968, p. 43.

ment arbitré la suffisance ou l'insuffisance des mesures prises en fonction des troubles normalement prévisibles, la jurisprudence reste plus hésitante quant à l'appréciation de la proportion nécessaire du nombre d'habitants de la commune par rapport à celui des étrangers. Des décisions posent comme condition que le nombre des habitants de la commune soit suffisamment élevé pour éveiller l'attention des autorités (29), mais d'autres décisions font preuve d'une sévérité beaucoup plus grande (30) allant même jusqu'à considérer que l'absence d'habitants de la commune n'est pas évasive de responsabilité si la majorité des manifestants habite la même agglomération (31). Il en résulterait alors que les grandes agglomérations constituant en fait sinon en droit, une seule entité des points de vue social et économique, les habitants des communes limitrophes ou même voisines ne devraient plus être considérés, quant à l'application du décret, comme étrangers à la commune. Cette conception est certes critiquable parce que l'attention de l'autorité communale ne doit nullement avoir été attirée par ce qui se passe sur le territoire des communes limitrophes ou voisines.

Par contre il n'est exigé ni par le décret, ni par la jurisprudence que les mesures prises aient pour effet d'empêcher les troubles de manière absolue; il suffit que toutes les mesures au pouvoir de la commune aient été prises en fonction des événements.

Il s'agit ici d'une obligation s'apparentant davantage à une obligation de moyen qu'à une obligation de résultat. Le fait, par exemple, que des manifestants puissent, malgré les mesures prises, jeter dans les vitres des immeubles des objets tels que des briques, ne démontre en aucune manière la carence des autorités communales ni l'insuffisance des services de police (32).

On réalise néanmoins à la lumière de ce qui précède, que rapporter la double preuve de la suffisance des moyens et de l'origine des manifestants constituait, pour les communes, une charge excessivement lourde, voire même impossible eu égard à la complexité croissante de nos grandes agglomérations et au contour capricieux de leurs limites territoriales.

Tenant compte de cet état de choses, l'article 2 accentue les possibilités d'exonération en faveur de la commune.

Cette exonération opère ses effets :

a) lorsque la preuve sera rapportée que le bourgmestre qui, en vertu de l'article 105 de la loi com-

(29) Civ. Bruxelles 21 décembre 1949, J.T. 1949, p. 325, Rev. com. 1949, p. 137, Rev. adm. 1949, p. 212; Civ. Bruxelles 23 mars 1961, Mouv. com. 1963, p. 181 et la note.

(30) Bruxelles 9 octobre 1963; J.T. 1963, p. 661, Rev. Gén. Ass. Resp. n° 7158; Civ. Bruxelles 2 mai 1967, Rev. com. 1968, p. 43.

(31) Civ. Bruxelles 15 juin 1966, Rev. com. 1967, p. 76.

(32) Civ. Bruxelles 2 mai 1967, Rev. com. 1968, p. 43.

wet wettelijk verantwoordelijk is voor de handhaving van de orde, de maatregelen heeft genomen om de aanslagen te voorkomen en de daders ervan te identificeren.

Het spreekt vanzelf dat de burgemeester de maatregelen te gepasten tijde moet genomen hebben. Indien, door de aarzeling of het talmen van de burgemeester, die, volgens het geval, niet de gewenste contacten zou gezocht hebben of de nodige opvoordringen zou verricht hebben, de situatie zo verslecht zou zijn dat de tijd die normaal vereist is voor het ter plaatse brengen van de politieagenten of van andere wettelijk opgevoerde machten, door de manifestanten werd benut om aanslagen te plegen, kan men moeilijk beweren dat de maatregelen te gepasten tijde werden genomen.

b) wanneer de burgemeester op regelmatige wijze (art. 105 van de gemeentewet en artikel 44 van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht) de rijkswacht heeft opgevorderd en hij de leiding van de operationele taktiek heeft verloren. Hoe zou men in dit geval de gemeente immers kunnen aansprakelijk stellen voor een slechte of onvoldoende uitvoering van de verrichtingen? Men mag artikel 49 van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht, dat de gemeentelijke overheid, die de rijkswacht heeft opgevorderd, het operationeel bevel ontnemt, niet uit het oog verliezen. Vanaf dit ogenblik is de gemeente ongetwijfeld niet meer aansprakelijk, tenminste niet voor de gevolgen die voortvloeien uit de keuze van een bepaald materieel of van de gebruikte taktiek.

### Artikel 3.

Dit artikel legt bij het indienen van de aanvraag tot machtiging het sluiten op van een waarborgverbintenis tussen de gemeente en de inrichter van de betoging of samenscholing. Deze verbintenis moet de gemeente de mogelijkheid bieden een vordering in te stellen tegen de inrichter. Het sluiten van zo'n verbintenis werd hevig betwist, alhoewel het Hof van Cassatie de wettelijkheid ervan heeft bevestigd (33).

Het lijkt ons nuttig het probleem in zijn juiste verband te plaatsen.

Alhoewel de Belgische grondwet de Belgen het recht verleent vreedzaam en ongewapend te vergaderen, mits zij zich gedragen naar de wetten, die het uitoefenen van dit recht kunnen regelen, zonder het echter aan een voorafgaand verlot te onderwerpen (art. 19 van de Grondwet) en indien de Belgen bijgevolg het recht hebben vrij maar vreedzaam hun mening te uiten, is deze bepaling echter niet van toepassing op bijeenkomsten in de open lucht, die ten volle aan de politiewetten onderworpen blijven (ibid. 2<sup>e</sup> lid). Daarom werd de wettelijkheid van politieverordeningen die voorafgaande maatregelen voorschrijven zoals het bekomen van voorafgaand verlot, om wanordelijkheden op de openbare weg en in openbare plaatsen te voorkomen, nooit betwist (34). Talrijke gemeen-

munale, est légalement responsable du maintien de l'ordre, a pris les mesures pour prévenir les attentats et pour en identifier les auteurs.

Il va de soi que le bourgmestre doit avoir pris les mesures en temps utile. Si, par suite d'hésitation ou de tergiversation du bourgmestre qui n'aurait pas, selon les cas, soit pris les contacts souhaitables soit opéré les réquisitions nécessaires, la situation s'était dégradée à un point que le temps normalement requis pour la mise en place des forces de police ou des autres forces légalement requises, a été mis à profit par les manifestants pour perpétrer des attentats, il sera difficilement allégué que les mesures ont été prises en temps utile.

b) lorsqu'ayant régulièrement requis la gendarmerie (art. 105 de la loi communale et article 44 de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie), le bourgmestre a perdu l'initiative de la tactique opérationnelle. Comment d'ailleurs pourrait-on rendre, dans ce cas, la commune responsable d'une exécution vicieuse ou insuffisante des opérations? Il ne faut pas perdre de vue l'article 49 de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie, qui enlève à l'autorité communale qui a requis la gendarmerie, le commandement opérationnel. Il n'est pas douteux que, dès ce moment la responsabilité de la commune n'est plus engagée tout au moins quant aux conséquences résultant du choix d'un matériel déterminé ou des tactiques employées.

### Article 3.

Cet article rend obligatoire la conclusion, entre la commune et l'organisateur de la manifestation ou du rassemblement, lors de la demande d'autorisation, d'un pacte de garantie ouvrant à la commune une action contre cet organisateur. La conclusion de pareil pacte a été violemment contestée, encore que la Cour de Cassation se soit prononcée dans le sens de la licéité (33).

Il semble utile de situer la question dans son contexte exact.

Si la Constitution belge garantit aux Belges le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à autorisation préalable (art. 19 de la Constitution) et si, dès lors, les Belges ont le droit de manifester librement mais paisiblement leurs opinions, cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police (ibid., al. 2). C'est pourquoi la légitimité de règlements de police qui prescrivent des mesures préventives, telles que la nécessité d'une autorisation préalable, pour empêcher le désordre sur la voie publique et dans les lieux publics n'a jamais été contestée (34). De très nombreux règlements communaux soumettent d'ailleurs les manifestations sur la voie

(33) Cass. 7 septembre 1962, Pas. 1963, I, 32.

(34) Cass. 22 maart en 21 juni 1886, Pas. 1886, I, 114 en 274.

(33) Cass. 7 septembre 1962, Pas. 1963, I, 32.

(34) Cass. 22 mars et 21 juin 1886, Pas. 1886, I, 114 et 274.

tevoordeningen onderwerpen trouwens de betogingen op de openbare weg of in openbare plaatsen aan een voorafgaande machtiging.

Wanneer de burgemeester zulk een betoging toestaat moet hij zeker nagaan welke gevolgen deze manifestatie op de openbare orde in zijn gemeente kan hebben en moet hij natuurlijk de maatregelen nemen om te voorkomen dat er aanslagen worden gepleegd en om de daders van gepleegde aanslagen te identificeren, maar hij moet ook eisen dat de gemeente zou gewaarborgd zijn tegen de afpersingen van de betogers.

Deze waarborgverbintenis beperkt geenszins de rechten die de wet toekent aan een persoon die schade opliep : het verzekert de gemeente slechts tegen het risico van de schade die inherent is aan de betoging en ze zal de inrichters aanzetten om de maatregelen te treffen die zij nodig achten opdat de betoging het vreedzaam karakter zou bewaren dat ze volgens de grondwet moet hebben.

#### Artikel 4.

Dit artikel is slechts een bekrachtiging van het gemeen recht. Wanneer de daders van de aanslagen bekend zijn, is het maar billijk dat de gemeente de mogelijkheid zou hebben om de schade terug te vorderen die de betogers hebben aangericht.

Hier is slechts sprake van de terugvordering van de sommen die de gemeente heeft uitgegeven in het raam van de haar door artikel 1 opgelegde aansprakelijkheid, want geen enkele tekst beperkt de eigen rechten van de gemeente inzake de rechtstreekse terugvordering van de schade die ze zou geleden hebben in haar hoedanigheid van administratieve eenheid.

#### Artikel 5.

Dit artikel wijst de rechtbank aan die bevoegd is om uitspraak te doen over alle rechtsvorderingen betreffende de toepassing van de voorgestelde wet.

Ongetwijfeld is een tamelijk uitgebreide rechtspraak ontstaan om te bepalen dat titel V van het decreet van vendémiaire, en vooral de artikelen 4, 5 en 7 nog steeds van toepassing is, en dat de vrederechter bijgevolg niet bevoegd is, zelfs voor geschillen betreffende de betaling van een bedrag van minder dan 10.000 frank (35). Meer recente beslissingen hebben echter in tegengestelde zin gevonnis (36).

(35) Zie : Cass. 24 juni 1915, Pas. 1915-1916, I, 367; Burgerl. Rechtb. Doornik 29 maart 1963, Pas. 1963, III, 37; Brussel 10 december 1913, « Rev. Adm. » 1914, blz. 475; Corr. Charleroi 18 april 1961, « Bull. assur. » 1961, blz. 494 + opm.; Vred. Fléron, 15 december 1961, Pas. 1961, III, 98 en « Jur. Lge », 1961-1962, blz. 118; Vred. Herstal, 8 december 1961, « Jur. Lge » 1961-1962, blz. 49 + noot; Burgerl. Rechtb. Luik 15 juni 1962, « Bull. assur. » 1962, blz. 323 + opm.

(36) Vred. Grivegnée, 25 oktober 1961, Pas. 1961, III, 96 en « Rev. Adm. » 1963, blz. 203 en 206; Burgerl. Rechtb. Antwerpen 17 oktober 1962, « Rev. Gén. Assur. Resp. », n° 7202; Handelsrb. Brussel 23 oktober 1948, « Jurispr. Comm. » Bx 1, 1948, blz. 98.

publique ou dans les lieux publics à une autorisation préalable.

Lorsque le bourgmestre autorise pareille manifestation, il doit certes s'entourer de tous renseignements utiles quant aux conséquences que cette manifestation est susceptible d'avoir sur l'ordre public dans sa commune, il doit évidemment prendre, en outre, les mesures pour prévenir que des attentants ne se commettent et pour identifier les auteurs des violences qui auraient été commises, mais doit aussi exiger que sa commune soit garantie contre les exactions des manifestants.

Ce pacte de garantie ne restreint nullement les droits accordés par la loi à la victime du dommage : il ne fait qu'assurer en quelque sorte la commune contre les risques de dommages inhérents à la manifestation, il est de nature à inciter les organisateurs à prendre telles mesures qu'ils estimeront opportunes pour que la manifestation conserve le caractère paisible qu'elle doit présenter pour s'exercer dans son contexte constitutionnel.

#### Article 4.

Cet article n'est que la consécration du droit commun. Lorsque les auteurs des attentats ont été identifiés, l'équité impose de permettre à la commune de se faire rembourser des dommages que les manifestants ont causés.

Il n'est question ici que de la récupération des sommes déboursées par la commune dans le cadre de la responsabilité mise à sa charge par l'article premier, parce qu'aucun texte ne limite les droits propres de la commune quant à la récupération directe des dommages qu'elle aurait subis en sa qualité d'entité administrative.

#### Article 5.

Cet article définit la juridiction compétente pour statuer sur toutes les actions relatives à l'application de la loi proposée.

Sans doute une jurisprudence assez large s'est-elle dégagée pour considérer que le titre V du décret de vendémiaire, spécialement ses articles 4, 5 et 7, sont restés en vigueur et que le juge de paix n'est donc pas compétent, même pour les litiges ayant pour objet le paiement d'une somme inférieure à 10.000 francs (35) mais des décisions récentes ont statué en sens contraire (36).

(35) Voy. Cass. 24 juin 1915, Pas. 1915-1916, I, 367; Civ. Tournai, 29 mars 1963, Pas. 1963, III, 37; Bruxelles 10 décembre 1913, Rev. Adm. 1914, p. 475; Corr. Charleroi 18 avril 1961, Bull. Ass. 1961, p. 494 et obs., J.P. Fléron, 15 décembre 1961, Pas. 1961, III, 98 et Jurispr. Lge 1961-1962, p. 118; J.P. Herstal, 8 décembre 1961, Jurispr. Lge 1961-1962, p. 49 et note; Civ. Liège 15 juin 1962, Bull. Ass. 1962, p. 323 et obs.

(36) J.P. Grivegnée, 25 octobre 1961, Pas. 1961, III, 96 et Rev. adm. 1963, pp. 203 et 206; Civ. Anvers 17 octobre 1962, Rev. Gén. Ass. Resp. n° 7202; Com. Bruxelles 23 octobre 1948, Jurispr. com. Brux. 1948, p. 98.



De opheffing van het decreet zou opnieuw bevoegdheidsgeschillen doen ontstaan. Het lijkt echter verkieslijk de rechtbank van eerste aanleg kennis te laten nemen van een geschil waarbij niet alleen de gemeenten betrokken zijn, maar waarbij dikwijls moet worden nagegaan of de ordediensten al dan niet toereikend waren en waar het probleem aan bod komt van de appreciatie door de burgemeesters van de belangrijkheid van de maatregelen die moeten worden getroffen om de orde te handhaven; dergelijke geschillen vergen dikwijls delicate en langdurige onderzoeken, die niet passen bij het vluggere ritme dat wordt opgelegd aan de zittingen van de vrederechten.

Artikel 6.

Dit artikel regelt enkel de opheffing van het decreet van 10 vendémiaire jaar IV en vergt geen commentaar.

L'abrogation du décret risquerait de faire surgir à nouveau ces contestations de compétence. Or, il paraît préférable de déférer au tribunal de première instance un litige qui met non seulement en cause les communes mais qui nécessitera en outre fréquemment l'appréciation de la suffisance ou de l'insuffisance des services d'ordre, de l'appréciation par des bourgmestres de l'importance des mesures à prendre pour maintenir l'ordre : pareils litiges nécessiteront souvent des enquêtes longues et délicates qui s'accommodent mal du rythme plus rapide imposé aux audiences des justices de paix.

Article 6.

Cet article qui ne contient que la mention de l'abrogation du décret du 10 vendémiaire an IV ne nécessite aucun commentaire.

LEO VANACKERE.

\*\*

**VOORSTEL VAN WET**

EERSTE ARTIKEL.

De gemeente is gehouden de schade te vergoeden die voortvloeit uit aanslagen door woelige of vijandige samenscholingen of onder begunstiging van deze gepleegd op personen en goederen die zich op haar grondgebied bevinden.

ART. 2.

De gemeente is niet gehouden tot vergoeding van de schade indien de burgemeester te gepasten tijde de maatregelen heeft genomen om deze aanslagen te voorkomen en de daders ervan te identificeren.

ART. 3.

Bij de aanvraag tot machtiging waarborgt de organisator van een betoging of een samensholling op de openbare weg of in een openbare plaats de gemeente schriftelijk tegen de in artikel 1 bedoelde schade.

ART. 4.

De gemeente kan een verhaalsvordering instellen tegen de personen die de schade hebben aangericht.

ART. 5.

De rechtbank van eerste aanleg van de plaats waar de schade is aangericht, neemt kennis van alle vorderingen in verband met de toepassing van deze wet.

**PROPOSITION DE LOI**

ARTICLE PREMIER.

La commune est tenue de réparer les dommages résultant des attentats commis contre les personnes et les biens, sur son territoire, par des attroupements tumultueux ou hostiles ou à la faveur de ceux-ci.

ART. 2.

La commune n'est pas tenue de réparer si le bourgmestre a pris, en temps utile, les mesures pour prévenir ces attentats et pour en identifier les auteurs.

ART. 3.

Lors de la demande d'autorisation, l'organisateur d'une manifestation ou d'un rassemblement sur la voie publique ou dans les lieux publics garantit par écrit la commune contre les dommages visés à l'article premier.

ART. 4.

Une action récursoire est ouverte à la commune contre les auteurs des dommages.

ART. 5.

Le tribunal de première instance du lieu des dommages connaît de toutes les actions relatives à l'application de la présente loi.

## ART. 6.

Het decreet van 10 vendémiaire jaar IV betreffende de inwendige politie van de gemeenten wordt opgeheven.

## ART. 6.

Le décret du 10 vendémiaire an IV sur la police intérieure des communes est abrogé.

L. VANACKERE.  
M. DEQUEECKER.  
F. PARMENTIER.