(1)

(N° 174.)

Chambre des Représentants.

Séance du 21 Mai 1889.

Revision du décret du 10 vendémiaire an IV.

DÉVELOPPEMENTS.

Messieurs,

I.

Le décret du 10 vendémiaire an IV, sur la police intérieure et la responsabilité des communes, est déjà abrogé dans un grand nombre de ses dispositions.

Le principe en a néanmoins été conservé, et la proposition de loi que nous soumettons à la Chambre n'y porte pas atteinte.

Ce principe consiste à dire que : « tous 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 » (article unique du titre Ier de la loi de vendémiaire).

C'est ce que proclame encore l'article 1er du titre IV de la même loi, ainsi conçu : « 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. »

L'article 5 du même titre admet une exception à cette règle : « 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. »

Quoique la loi de vendémiaire ait été portée dans des temps troublés, on reconnaît généralement que la règle qu'elle consacre et dont on retrouve la source dans le passé ne saurait borner son application à des circonstances passagères, mais qu'elle a et doit avoir un caractère de permanence répondant aux besoins ordinaires des nations civilisées.

Il est utile de maintenir entre les habitants d'un même lieu des liens de solidarité que justifie l'étroite communauté de leurs intérêts et qui les portent à se garantir mutuellement la sécurité des personnes et des propriétés. L'ordre public y est intéressé. De pareils liens aiguillonnent la vigilance des autorités locales, en les chargeant d'une lourde responsabilité.

Mais il importe de bien déterminer l'étendue de cette garantie mutuelle.

Elle ne peut aller jusqu'à rendre les habitants d'une même commune solidaires d'événements que l'organisation communale, qui est réglée par la loi, n'a pu prévenir. Si les autorités locales, malgré tous leurs efforts, se sont trouvées impuissantes, la responsabilité de la commune, être moral, doit cesser. Il est impossible d'aller plus loin dans la voie de la solidarité. Si, dans les cas d'événements de cette nature, il fallait décider que tous les membres de la famille doivent prendre leur part dans la mauvaise fortune qui frappe quelques-uns, ce serait à la famille entière, à la nation elle-même qu'il faudrait s'adresser. Il n'y a aucune raison d'imposer à la commune la charge d'un pareil cas fortuit.

Aussi la loi de vendémiaire elle-même, malgré son extrême sévérité, admet-elle le tempérament que nous avons énoncé plus haut à la règle de la responsabilité collective.

La commune sera donc déchargée si elle prouve qu'elle n'est pas en faute.

Rien de plus légitime assurément !

Mais, quand est-ce que la commune ne sera pas en faute ?

Sur ce point, notre proposition de loi innove sur la législation existante et redresse ce que cette législation a d'inique.

En effet, d'après la loi de vendémiaire, telle que la définissent la doctrine et la jurisprudence en Belgique, la commune est en faute par une présomption *juris et de jure,* si quelques-uns de ses habitants, un nombre infime par rapport à sa population ou à l'importance des attroupements, ont pris part aux rassemblements à la faveur desquels les crimes ou délits ont été commis et les dommages perpétrés.

En outre, par le mot « commune », employé dans l'article 5 du titre IV précité, on entend non seulement les autorités locales, mais encore les habitants. Ceux-ci sont tenus, à peine de répondre indirectement des dommages, de quitter leurs demeures pour aller livrer combat aux émeutiers.

Il est évident qu'une pareille législation jure avec nos mœurs et que sa revision s'impose.

C'est ce qu'a pensé l'État voisin auquel nous devons la loi de vendémiaire elle-même. On lit, en effet, dans la loi française sur l'organisa-

tion municipale du 5 avril 1884, les articles suivants, qui ont remplacé ce décret :

« 106. Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence, sur leur territoire, par des attroupements ou rassemblements armés, ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées.

» Les dommages-intérêts dont la commune est responsable sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans ladite commune, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes.

» 107. Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages-intérêts, dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux.

» 108. Les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables :

» 1° Lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs;

» 2° Dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée;

» 3° Lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre.

» 109. La commune déclarée responsable peut exercer son recours contre les auteurs et complices du désordre.

» 168. Sont abrogés : 1° ...; 2° ...; 3° les titres 1er, IV et V de la loi du 10 vendémiaire an IV. »

La loi de vendémiaire contient cinq titres. La nouvelle loi française ne parle pas des titres II et III, parce que la législation qu'ils renferment n'a plus cours en France. Il en est de même en Belgique : notre loi sur les registres de population a fait tomber l'obligation du tableau des domiciliés, édictée au titre II de la loi de vendémiaire. Quant à l'usage des passeports, réglé par le titre III, il est tombé en désuétude.

Le législateur français a remplacé les trois autres titres par les quatre articles ci-dessus rapportés, qui font corps avec la loi municipale.

Comparons maintenant notre proposition de loi avec la législation française actuellement en vigueur.

Notre article 1er est la reproduction textuelle de l'article 106, § 1er, de la nouvelle loi française, lequel est lui-même à peu près calqué sur l'article 1er, titre IV, de la loi de vendémiaire.

Nous n'avons pas reproduit la disposition du paragraphe 2 de l'article 106 précité, ni celle de l'article 107.

Voici comment le rapport présenté au Sénat français, le 26 janvier 1884, sur la loi dont il s'agit, justifie le paragraphe 2 de l'article 106 :

« Avec les articles 106, 107, 108 et 109, nous arrivons à la responsabilité civile encourue par les communes à l'occasion des crimes ou délits commis sur leur territoire par des rassemblements ou attroupements.

» Cette responsabilité a été édictée par la loi du 10 vendémiaire an IV.

» Le projet de la Chambre des députés admet le principe, mais il en restreint l'application au cas où la commune, pouvant prévenir les violences ou simplement s'y opposer, a manqué par incurie, négligence ou autrement, aux devoirs qui s'imposaient à elle.

» La peine ne consistera plus d'ailleurs que dans des dommages-intérêts des parties lésées, tels qu'ils seront fixés suivant les règles ordinaires.

» A ces solutions, qui lui paraissent commandées par la justice, par le devoir civique et par l'esprit de solidarité qu'il faut développer de plus en plus, la majorité de votre commission ne fait aucune objection. Elle accepte les textes soumis à son examen. Mais elle demande une addition qui lui paraît nécessaire pour les compléter.

» Qui donc, en définitive, doit supporter les dommages-intérêts auxquels la commune peut-être condamnée?

» Est-ce la commune elle-même, sur ses propres ressources, avec les fonds qu'elle peut avoir dans la caisse municipale ou au Trésor public, ou encore avec le produit de la vente de ses immeubles, si elle en possède?

» Sans doute, le créancier des dommages-intérêts opérera son recouvrement comme il l'entendra et directement contre la commune, puisque la condamnation aura été prononcée contre elle.

» Mais le payement ainsi opéré, tout sera-t-il dit? Les habitants qui composent la commune n'auront-ils rien à supporter sur leurs facultés personnelles?

» Et si la commune, faute de ressources propres, est obligée, pour payer, de s'imposer extraordinairement, l'impôt portera-t-il indistinctement sur toutes les propriétés comprises dans le territoire communal, qu'elles appartiennent ou non à des habitants de la commune?

» Le projet est muet sur tous ces points ; mais la loi de vendémiaire an IV s'en expliquait dans les articles 8 et 9 de son titre V, ainsi conçus :

» Art. 8. La municipalité . . . sera tenue de verser le montant des dommages-intérêts à la caisse du département dans le délai d'une décade. A cet effet, elle fera contribuer les vingt plus forts contribuables résidant dans la commune.

» Art. 9. La répartition et la perception pour le remboursement des sommes avancées seront faites sur tous les habitants de la commune par la municipalité . . ., d'après le tableau des domiciliés et à raison des facultés de chaque habitant. »

Le rapport continue ainsi :

« Sauf l'idée, inadmissible à tous les points de vue, de l'avance par les plus forts contribuables, la solution finale de la loi de vendémiaire an IV nous paraît absolument juste.

» Oui, ce sont les domiciliés, c'est-à-dire les membres mêmes de la commune, ceux qui en élisent l'administration ou qui, s'ils ne votent pas, sont réputés représentés par elle, ce sont ceux-là, et ceux-là seulement, qui sont légalement en faute et qui doivent supporter la responsabilité.

» Donc les dommages-intérêts leur incombent en dernière analyse, et quand la commune les a payés directement, il faut qu'ils les lui reversent :

car autrement ils auraient dissipé, par leur fait personnel, le bien communal, patrimoine de toutes les générations.

» C'est sous l'influence de ces considérations que nous proposons, à l'article 106, un paragraphe additionnel dans les termes suivantes : Les dommages-intérêts dont la commune est responsable sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans la dite commune, en vertu d'un rôle spécial, comprenant les quatre contributions directes. » (*Journal officiel* du 7 février 1884, documents parlementaires du Sénat, pages 28 et 29.)

La loi française admet donc que les domiciliés, même ceux qui ne votent pas, qui n'élisent pas l'administration, sont réputés représenter tous les habitants et qu'ils doivent payer pour tous.

Logiquement, ce système devrait être étendu à d'autres matières.

Nous croyons qu'il n'existe pas de raisons décisives de s'écarter ici des règles qui régissent le payement des dettes de la commune en général. Nous nous en référons donc, sur ce point, à la législation qui est actuellement en vigueur chez nous.

Quant à l'article 107 précité, il a été puisé dans l'article 5, titre IV, de la loi de vendémiaire ; mais il ne faut pas perdre de vue que cette loi, dans la plupart de ses prescriptions, est exorbitante et que, si elle contient un principe que l'on peut admettre, elle renferme également un grand nombre de dispositions véritablement draconiennes, qui ne sauraient trouver leur explication que dans les circonstances de trouble et de désordre social au milieu desquelles elles ont été portées.

Notons-le bien, d'après la législation de vendémiaire, la participation à l'émeute de quelques habitants d'une commune rendait cette commune non recevable à prouver qu'elle avait fait tout ce qui dépendait d'elle pour prévenir les événements arrivés sur son territoire. La faute de quelques habitants devenait donc la faute de la commune entière. Dès lors, on conçoit la répartition du dommage entre toutes les communes qui ont fourni leur contingent d'émeutiers. Mais le législateur français a abandonné ce système en ce qui concerne la commune sur le territoire de laquelle les dégâts se sont produits : à plus forte raison, la responsabilité de l'article 107 doit-elle disparaître! On ne peut nier qu'il serait injuste de faire retomber sur une commune des dommages qu'elle n'a pu prévenir. Or, quels moyens possède-t-elle d'empêcher un certain nombre de ses habitants d'aller commettre des méfaits dans une autre commune, voisine ou éloignée? Elle n'en a aucun. D'où la conséquence qu'elle ne peut être obligée.

L'article 2 de notre proposition concerne le tempérament à la règle de la responsabilité, permettant à la commune de prouver qu'elle n'est pas en faute.

Le paragraphe 1er de cet article 2 a la même portée que l'article 108, 1°, de la loi française de 1884.

L'une et l'autre disposition s'écartent de l'article 5, titre IV, de la loi de vendémiaire, en ce qu'elles ne subordonnent pas l'existence de l'exception établie au profit de la commune sur le territoire de laquelle les crimes ou

délits ont été commis à la condition que les rassemblements tumultueux aient été composés exclusivement d'individus étrangers à cette commune.

Le législateur français, dans son article 108 précité, déclarant que la commune cessera d'être responsable lorsqu'elle aura pris toutes les mesures qu'il était en son pouvoir de prendre pour prévenir le dommage, on peut se demander pourquoi nous ne nous sommes pas arrêtés à cette rédaction et pourquoi nous avons remplacé le mot « commune » par ceux-ci : « les autorités communales ». Voici la raison de cette différence de texte.

D'après la doctrine et la jurisprudence belges, le mot « commune » s'entend ici non seulement de l'autorité locale, mais également des habitants, lesquels sont tenus, pour échapper à la responsabilité qui retombe indirectement sur eux, d'opposer à l'émeute leurs forces individuelles et leurs efforts spontanés (1).

La jurisprudence française, sous l'empire de la loi de vendémiaire, ne paraissait pas exiger cet effort des habitants. Il est certain, en tous cas, que la loi française de 1884 ne l'exige pas (2).

Pareille exigence est également contraire à nos mœurs.

Nous avons donc voulu, par une rédaction plus précise, lever toute équivoque, afin que l'on ne puisse pas attacher au mot « commune » la signification que l'on donne, en Belgique, à cette locution dans la matière qui nous occupe.

Si l'on nous demande ce que nous entendons par la « vigilance des autorités locales », nous répondrons que c'est tout ce que l'on peut attendre de l'organisation communale au point de vue du bon ordre et de la tranquillité. Il nous suffira de renvoyer, à ce sujet, à la législation existante et notamment aux articles 75, 78, 90, 94, 97, 105, 106, 125, 126, 127, 128 de la loi communale.

Quant au 2° et au 3° de l'article 108 de la loi française, nous ne les avons pas reproduits, parce que le 2° n'offre pas d'application en Belgique et que le 3° nous a paru superflu, la responsabilité des communes n'étant décrétée qu'à raison de certains crimes ou délits qu'elles ont laissé commettre.

Mais nous avons cru devoir ajouter à l'article 2 de notre proposition un paragraphe qui ne pouvait se trouver dans la loi française. Il découle de ce que, en Belgique, la nomination du bourgmestre, chef de la police, est confiée au pouvoir central et de ce qu'il peut être choisi *en dehors* du conseil communal. Il est évident que, si cette éventualité se présente, la commune ne peut être rendue responsable de l'inaction d'un magistrat à la nomination duquel elle n'a concouru d'aucune manière.

---

(1) *Voir*, notamment, arrêt de la Cour de Bruxelles du 5 janvier 1889, *Journal des Tribunaux*, 1889, pp. 81 et suiv.

(2) *Voir* 1re annexe.

II.

Une question qui se présente naturellement à l'esprit, mais que notre proposition ne fait pas naître, est celle qui est relative à la constitutionnalité des dispositions tendant à soumettre à l'appréciation des tribunaux la conduite de la commune.

L'objection se puise dans le principe de la séparation des pouvoirs.

Mais, ce principe, la Constituante l'avait proclamé avant que le décret de vendémiaire ne fût porté, et ce décret ne lui parut pas contraire.

L'objection dont il s'agit fut faite lors de l'élaboration de la loi française de 1884 et tout scrupule constitutionnel fut alors levé. (*Journal du Palais,* tome XIV, 1881 à 1885, p. 941, note 197. — *Journal officiel,* 14 février 1884, débats parlementaires du Sénat, p. 355; *eodem,* 12 mars 1884, débats parlementaires du Sénat, p. 660.)

M. le procureur général près la cour de cassation de Belgique, dans le réquisitoire qu'il prononça devant cette cour à l'occasion de l'arrêt du 3 février 1887, écarta également cette objection. (*Pasicrisie,* 1887, I, 62 et suiv.)

La cour suprême ne se prononça pas à cet égard; elle ne dut pas le faire. Mais, plus tard, le débat ayant été rouvert devant la cour d'appel de Bruxelles, celle-ci résolut la question, de la façon la plus nette, dans le sens de la constitutionnalité de la disposition qui permet aux tribunaux de juger l'exception présentée par la commune (1).

Ce point ne peut faire l'objet d'aucun doute.

Nous le répétons d'ailleurs, à cet égard, notre proposition ne modifie pas la situation présente.

III.

Pour dégager le débat de ce qui est de nature à le compliquer ou à l'obscurcir, nous voulons écarter une autre objection, que l'on pourrait tirer des deux arrêts précités. (Cassation, 3 février 1887; Bruxelles, 5 janvier 1889.)

A propos de la question de constitutionnalité que nous venons de rencontrer, la cour suprême et, après elle, la cour d'appel, disent que le principe de la loi de vendémiaire ne resterait pas moins debout si, par suite de la séparation des pouvoirs, il fallait considérer les communes comme désormais privées du bénéfice que consacrait, à leur profit, la dite loi de vendémiaire, en leur permettant d'établir qu'elles ne sont pas en faute; car, disent ces arrêts, bien que les communes, dans les cas dont il s'agit, soient présumées en faute, leur responsabilité ne repose pas sur cette faute, mais sur une espèce d'assurance mutuelle entre les habitants, dont les effets subsistent nonobstant l'absence de tout grief à charge des garants.

---

(1) *Voir* 2e annexe.

D'après cette interprétation de la loi de vendémiaire, la base de la responsabilité est l'assurance mutuelle, dégagée de toute idée de faute dans le chef des assureurs ; tandis que le bénéfice de l'exception, consistant à rendre la commune indemne en l'absence de faute, est puisé dans un autre ordre d'idées, qui n'est point corrélatif au premier ; de telle sorte que la règle subsisterait alors même que l'exception viendrait à disparaître.

Nous ne contestons pas la vérité de cette doctrine au point de vue du juge, qui doit rechercher le sens d'une loi et non en apprécier le mérite ; mais, envisagée au point de vue législatif, cette doctrine ne saurait être maintenue. Sans doute, la commune est tenue à cause de la garantie que se donnent les membres de la communauté ; mais cette garantie doit cesser dès que le devoir a été accompli. Il ne saurait y avoir ici de responsabilité sans faute. Cela ne peut être contesté. C'est dans ce sens que la loi française de 1884 a été portée. C'est avec cette réserve, nous en avons la conviction, que tout le monde comprend, chez nous, la légitimité de la responsabilité qui nous occupe.

Quoi qu'il en soit, même dans le système de la loi de vendémiaire tel qu'il est défini par notre jurisprudence, cette question devient sans importance dès que l'on admet la compétence de nos tribunaux pour apprécier l'exception établie en faveur de la commune. Or, nous avons vu dans quel sens ce point est résolu.

IV.

Il nous reste à parler des autres dispositions de la loi de vendémiaire qui peuvent être considérées comme encore existantes et dont nous proposons l'abrogation, suivant en cela l'exemple du législateur français.

Nous avons déjà dit que les titres II et III n'existent plus.

Il en est de même des articles des titres IV et V relatifs à l'amende encourue par la commune envers l'État, et de ceux relatifs à la procédure et à l'exécution des jugements de condamnation. (Cassation belge, 3 février 1887, *loc. cit.*)

Quant au surplus, d'après les articles 1er et 6 du titre V de la loi de vendémiaire, encore en vigueur, les choses fongibles pillées ou volées, ayant un « cours » du jour, — qu'il ne faut pas confondre avec le prix du jour, — doivent être restituées en nature ou payées au double de leur valeur, indépendamment des dommages-intérêts alloués au lésé et qui ne peuvent être moindres que la valeur entière des objets pillés ou volés. (Cassation belge, 5 mars 1846, *Pasicrisie*, 1847, 1, pp. 29 et suiv.)

Comme on le voit, à l'égard des choses dont il s'agit, la commune doit encore payer la double ou la triple valeur, suivant qu'elle restitue ou non la valeur simple en nature.

Cette disposition a sa source dans la loi du 16 prairial an III, qui ne s'appliquait qu'aux grains, farines et subsistances.

Il faut bien le noter, ce n'étaient point les intérêts du propriétaire lésé qui étaient en jeu : il s'agissait d'un intérêt public. La restitution en nature des subsistances pillées ou volées était imposée avec une sanction exorbitante du droit commun, à raison de leur rareté. Les horreurs de la famine : tel était le souci du législateur de l'an III.

Il fallut étendre la mesure.

La loi de vendémiaire l'appliqua aux objets dont la restitution en nature était commandée par la nécessité d'approvisionner les marchés et de pourvoir aux besoins urgents du commerce. (Cassation belge, 5 mars 1846, *Pasicrisie*, loc. cit. — Thiers, *Histoire de la Révolution française*; Bruxelles, 1840, t. II, Convention nationale (1794), pp. 72, 73 et 132 ci-après, 3e annexe.)

Il est incontestable que cette législation n'est plus qu'un anachronisme.

Néanmoins les tribunaux sont encore tenus de l'appliquer. C'est ce qu'a dû faire récemment le tribunal de Charleroi, en condamnant la commune responsable à payer la triple valeur de titres au porteur cotés à la bourse, enlevés ou pillés au cours des grèves du mois de mars 1886. (Charleroi, 31 janvier 1889, *Journal des tribunaux*, 1889, p. 515.)

Il est inutile d'insister à cet égard.

Il en est de même en ce qui regarde les prescriptions relatives à la destruction des ponts et aux violences sur les personnes, prévues par les articles 6 et 7 du titre IV de la loi de vendémiaire. Ces faits sont régis par l'article 1er de notre proposition.

Quant à la disposition suivant laquelle « si, dans une commune, des cultivateurs à part de fruits refusent de livrer, aux termes du bail, la portion due aux propriétaires, tous les habitants de cette commune sont tenus de dommages-intérêts », elle est le résultat de circonstances étranges et ne peut plus se concevoir aujourd'hui. (*Journal officiel*, 14 février 1884, débats parlementaires du Sénat, séance du 13 février 1884, pp. 331 et 332.)

Nous ne croyons pas devoir entrer dans d'autres détails, à peine d'être accusés d'excessive minutie.

En résumé, la loi de vendémiaire, quoiqu'elle ait à sa base un principe qui se justifie et dont on retrouve des racines dans le passé, n'en est pas moins, dans la plupart de ses dispositions, une loi de circonstance, faite sous le coup d'agitations de la veille et encore imminentes, en vue d'une situation exceptionnelle, pour faire face à des bruits de désordre qui venaient de tous les points de la France.

« La Convention, a dit un orateur au Sénat français, était sur le point de se séparer; ses pouvoirs allaient expirer, et, de toutes parts, l'émeute était sur le point d'éclater. L'assemblée, sentant qu'elle était, de son autorité mourante, impuissante à prévenir le danger, fit, par la loi du 10 vendémiaire an IV, comme un appel désespéré à la vigilance des citoyens. » (*Journal officiel*, 14 février 1884, débats parlementaires du Sénat, p. 331.)

De cette loi de vendémiaire, il y a lieu de retenir aujourd'hui ce qui est salutaire, ce qui est de nature à maintenir l'ordre, à assurer la sécurité des

personnes et des biens, sans outrepasser ce que commandent l'équité et la justice.

Il faut supprimer de nos lois tout ce qui est inique et contraire à nos mœurs.

Quant au principe de la solidarité, antérieurement établi, il faut le maintenir, mais seulement dans la mesure de ce qui est juste et en tenant compte de notre organisation communale.

En dehors de là, il n'y a plus place, le cas échéant et suivant les circonstances dont le législateur est toujours juge, que pour la solidarité de la communauté entière, celle des membres d'une même nation.

L. GIROUL.

PROPOSITION DE LOI.

Les dispositions suivantes remplacent les articles du décret du 10 vendémiaire an IV qui sont encore en vigueur. Elles feront suite à la loi communale.

ARTICLE PREMIER.

Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit envers les propriétés publiques ou privées.

ART. 2.

Lorsque les autorités locales auront fait tout ce qui était en leur pouvoir pour prévenir ces dommages et en faire connaître les auteurs, la commune sera déchargée de toute responsabilité.

Dans le cas où le bourgmestre aura été choisi en dehors du conseil, les tribunaux tiendront compte de cette circonstance, à la décharge de la commune, s'il y a lieu.

ART. 3.

Les communes déclarées responsables peuvent exercer leur recours contre les auteurs et complices du désordre.

L. GIROUL.

ANNEXES

ANNEXE N° 1.

SÉNAT FRANÇAIS. — Débats parlementaires, séance du 11 mars 1884, *Journal officiel*, 12 mars 1884, pp. 638 et suiv.

M. BATBIE. — ... J'ai déjà eu l'occasion de faire observer et je crois pouvoir répéter aujourd'hui que, bien souvent, on répartira la responsabilité sur des habitants qui n'auront absolument rien à se reprocher : par exemple, sur des enfants, des vieillards, des infirmes ou sur des personnes qui étaient absentes au moment où les désordres se sont produits.

Voilà des habitants qui auront à répondre sur leur fortune d'une faute qui, évidemment, ne leur est pas imputable.

Ils n'ont rien à se reprocher; on ne pouvait rien exiger d'eux, à raison de leur infirmité.

Et cependant vous répartissez le dommage proportionnellement à leur cote foncière ou à leur cote au rôle des contributions directes.

Il ne s'agit donc pas d'une responsabilité fondée sur une faute, car vous frappez bien des innocents et j'ajoute que, bien souvent, vous épargnerez les coupables...

Lorsque la question a été discutée dernièrement devant la cour de cassation, on a cherché à déterminer quel était le principe de cette responsabilité de la commune : l'opinion a été émise que c'était une espèce de collectivisme, comme une assurance réciproque, une sorte d'association entre les propriétaires.

Si c'est du collectivisme, je ne comprends pas pourquoi, lorsqu'il s'agira d'un fait de guerre, d'un cas d'attroupement qui se sera produit dans une commune où l'autorité municipale n'aura pas la police, cette garantie réciproque cessera d'être exigible. Il faudrait pourtant choisir : il faudrait décider si la responsabilité résulte d'une faute, et, dans ce cas, il ne faudrait

pas atteindre ceux qui n'ont rien à se reprocher; ou si, au contraire, la responsabilité résulte d'une espèce de collectivisme, d'une garantie réciproque, fraternelle, pour ainsi dire, entre les propriétaires : alors il faudrait l'étendre à tout le monde, soit qu'il y ait eu fait de guerre, soit qu'il y ait une espèce de fatalité, non précédée de faute, ou que l'attroupement ait eu lieu dans une commune où la police n'appartiendrait pas à l'autorité municipale...

M. LE RAPPORTEUR. — Messieurs, nous savions tous que l'honorable M. Batbie n'était pas d'accord avec la commission et qu'il n'approuvait pas le vote émis par le Sénat, en première délibération, sur le principe de la responsabilité des communes...

Je disais tout à l'heure et je répète que le principe de la responsabilité civile des communes, c'est la faute, c'est la faute commise; que, dans les dispositions générales de notre droit, aucune responsabilité pouvant donner lieu à des dommages-intérêts n'était reconnue sans qu'une faute ait été commise par celui à la charge de qui sont mis ces dommages-intérêts, et que les dispositions particulières de notre proposition ne s'affranchissent pas de cette règle générale, en ce sens qu'elles supposent toujours qu'une faute a été commise.

Par qui la faute l'a-t-elle été?

C'est là que l'honorable M. Batbie, en raison d'une situation d'esprit que je comprends, puisqu'il est partisan d'une théorie très éloignée de celle qui admet la responsabilité des communes, c'est là, dis-je, que M. Batbie se sépare complètement de la pensée des rédacteurs de la proposition, pensée adoptée par la commission. Notre collègue nous dit : Puisque vous supposez que la commune ne peut devoir de dommages-intérêts qu'au seul cas où une faute a été commise, comment peut-il se faire que, dans ce n° 2 de l'article 106 que le Sénat a voté, vous disposiez que les dommages-intérêts seront répartis entre tous les habitants de la commune? Parmi ces habitants, ajoute l'honorable M. Batbie, il y a des mineurs, il y a des femmes, des vieillards, des enfants qui n'ont pas pu sortir de leur logis au moment de l'émeute, qui n'ont pas manqué à leur devoir, qui n'ont pas fait preuve de lâcheté en ne s'opposant pas aux entreprises des malfaiteurs; et cependant la responsabilité civile que vous édictez va les atteindre, puisque les dommages-intérêts dus par la commune seront recouvrés sur eux au moyen d'un rôle spécial portant sur les quatre contributions directes.

Si l'honorable M. Batbie formule cette objection, Messieurs, c'est qu'il considère que la faute commise est une faute personnelle aux habitants de la commune. Or, telle n'a pas été la pensée de la loi de vendémiaire an IV, et telle n'est pas la pensée du projet de loi actuel. Il ne s'agit nullement de rechercher si tel ou tel habitant de la commune a fait son devoir, et nous n'entendons pas que la disposition en discussion permette d'ouvrir une enquête sur la manière dont hommes, femmes, enfants, vieillards auront pu se conduire en face de l'émeute; nous ne voulons rien de pareil; nous trouverions cela très dangereux. La faute que nous avons en vue, celle que nous voulons prévenir et que nous voulons punir, c'est la faute de l'être

moral, représenté par le maire et les adjoints, qui n'a pas rempli son devoir, qui n'a pas fait ce que la loi prescrit à toute administration municipale.

La réponse à l'objection de l'honorable M. Batbie est dans l'article que le Sénat ne peut pas avoir perdu de vue, puisqu'il l'a voté avant-hier. L'administration municipale a le devoir de veiller à ce que la paix publique, la sécurité publique, la tranquillité publique ne soient pas troublées. Elle a le devoir de maintenir le bon ordre, et, là où le bon ordre est troublé, elle a le droit de prendre des mesures de répression. Elle a ce droit, et j'ajoute que c'est pour elle un devoir.

Par conséquent, lorsque l'autorité municipale, suffisamment armée, n'a pas rempli son devoir, lorsqu'elle n'a pas fait ce que la loi lui impose de faire pour prévenir le désordre, nous disons qu'elle est réputée en faute, sauf dans les cas particuliers de l'article 108.

Mais quand la faute a été commise par l'être moral qui représente la commune, elle réagit sur tous les habitants de la commune, en vertu de cette présomption, qui est le fondement de tout notre droit public, que c'est la commune tout entière qui a nommé l'administration municipale. Celle-ci représente, en effet, tout aussi bien ceux qui ont apporté leur vote dans l'urne, pour la nomination des conseillers municipaux et du maire, que ceux qui, à raison de circonstances particulières ou de certaines situations personnelles, n'ont pas voté. La commune tout entière, comme être moral, est responsable de son représentant, de son mandataire, et c'est pour cela que, d'après le deuxième paragraphe de l'article 106, que vous avez voté, les habitants de cette commune, ceux qui la composent, sont sujets à la répétition de dommages-intérêts.

L'honorable M. Batbie ajoute : Mais, si c'est le maire qui est coupable? Il pourra, d'ailleurs, arriver des circonstances où le maire aura été pris en dehors de la commune et où la responsabilité personnelle du maire ne sera pas engagée.

Il faut bien comprendre que nous ne touchons pas par des dispositions particulières de cette loi aux prescriptions générales des articles 1382 et 1383 du Code civil. Sous l'empire de la loi de vendémiaire an IV, tout comme sous celui de la loi actuelle, il est certain que toute faute personnelle commise par quelqu'un oblige celui qui l'a commise à la réparer ; par conséquent, si le maire, par un de ces abus de pouvoir évidents, par une négligence qu'on ne saurait excuser, par une lâcheté honteuse en de pareilles circonstances, n'a pas rempli le devoir qui lui était imposé, oh ! nous ne disons pas que la commune n'aura pas un recours contre lui. Nous ne préjugeons pas cette question : elle reste du ressort de l'autorité judiciaire ; et quand le maire sera ainsi actionné par les intéressés, les tribunaux prononceront . nous n'avons rien à y voir. Mais, ce que nous disons quant à présent, c'est qu'une commune tout entière, qui est en faute d'avoir constitué une municipalité qui n'a pas rempli son devoir, est responsable des dommages causés.

Et, si le maire est forain, si ses propriétés sont en dehors de la commune, nous disons . Vous êtes allé chercher, pour vous représenter, pour mettre à la tête de votre organisation municipale, un étranger qui a été assez

coupable pour trahir d'une façon aussi honteuse les devoirs dont la loi l'a chargé; vous recourrez contre votre maire si bon vous semble; mais vous, commune, représentée juridiquement par le maire, que les votes de vos électeurs ont mis à votre tête, vous en subirez les conséquences!...

Nous disons que, quand une commune a fait ce qu'elle devait ou quand elle a été dans l'impossibilité absolue d'agir, — comme à Paris et comme à Lyon, où la police est exercée par l'État, — puisque, aux termes mêmes de la législation, les maires sont, dans ces villes, privés de la faculté de disposer de la police municipale; ou bien encore quand, en raison de sa situation temporaire, elle est en état de siège, par exemple, une commune n'a pas le droit de police municipale, nous sommes dans la logique de la situation en disant que, en pareils cas, la commune dont l'administration n'a pu commettre aucune faute n'encourt aucune espèce de responsabilité.

L'honorable M. Batbie, avec sa science ordinaire, vous parlait tout à l'heure des arrêts de la cour de cassation qui ont décidé que Paris et Lyon étaient en dehors de la loi de vendémiaire an IV. Ceci est bien et je n'ai rien à répondre aux renseignements de M. Batbie; mais quant à nous, ce n'est pas une interprétation si législative que nous avons cherchée, ni une application des lois antérieures que nous avons entendu faire. Nous avons trouvé, dans la loi de vendémiaire an IV, une disposition qui nous a paru juste, qui était appliquée, à cause des circonstances, avec une sévérité draconienne, qui s'explique par l'époque à laquelle elle a été édictée.

Nous avons recueilli un principe qui nous a paru bon, conforme à la justice, conforme au devoir civique, conforme au devoir de solidarité qui, quoi qu'on en dise, est le meilleur fondement de nos sociétés modernes; nous avons recueilli, dis-je, ce principe, en lui enlevant le caractère qu'il avait dans la loi révolutionnaire, pour en faire la proposition que vous avez sous les yeux; nous avons ramené les choses à l'état où elles doivent être. Là où la faute éclatante est prouvée, nous avons établi les responsabilités. Nous croyons avoir fait ainsi une œuvre de bon sens et que le Sénat l'approuvera...

M. Batbie. — Messieurs, M. le rapporteur a bien voulu trouver très intéressants les renseignements que j'ai donnés sur l'état de la jurisprudance; ce n'était certainement ni avec la pensée ni surtout avec l'espoir d'intéresser le Sénat que je les avais donnés; j'ai voulu seulement bien établir que, d'après la législation actuelle, d'après la loi du 10 vendémiaire an IV, en principe, toutes les communes sont responsables, même celles dans lesquelles la municipalité n'a pas la police.

Il n'y a d'exception que pour Paris, et encore en vertu d'une jurisprudence très contestée, car le dernier arrêt en cette matière a été rendu contrairement aux conclusions de l'avocat général.

Je le répète, la jurisprudence sur ce point est encore contestée, même pour Paris. Or, la commission vous propose un système qui maintient le principe de la responsabilité, mais qui le restreint beaucoup; qui le restreint en ce qui concerne Paris et Lyon, villes exceptées d'une manière

permanente, puisque la police n'appartient pas à la municipalité dans ces deux villes.

Cette responsabilité sera restreinte aussi dans toutes les communes où la police se trouvera temporairement entre les mains de l'État, et j'ajoute qu'il y a, dans votre loi, une question indécise qui pourra se présenter le lendemain du jour où elle aura été promulguée : c'est la question de savoir ce qui aura lieu pour les villes de plus de 40,000 habitants. A qui appartient la police de ces villes? Appartient-elle à l'État? Appartient-elle à la municipalité?

Je demande à la commission de s'expliquer sur ce point.

N. B. Ainsi termine M. Batbie. Comme on le voit, il n'a pas contredit M. le rapporteur sur le point que nous avons voulu mettre en lumière. Nul autre ne l'a fait davantage et le Sénat a voté, le jour même, en seconde lecture, les articles 106, 107, 108 et 109 de la loi municipale que nous avons rapportés.

ANNEXE N° 2.

Extrait de l'arrêt de la cour de Bruxelles, du 5 janvier 1889. (*Journal des Tribunaux*, 1889, pp. 81 et suiv.)

... Attendu, il est vrai, que l'article 3 du titre IV permet à la commune de dégager sa responsabilité en prouvant, entre autres conditions, qu'elle a pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de prévenir les délits commis par des rassemblements, et d'en faire connaître les auteurs ;

Qu'il y a lieu d'examiner si, comme le soutient la commune appelante, cette exception est contraire au principe constitutionnel déduit de la séparation des pouvoirs, que les tribunaux ne peuvent contrôler ni censurer les actes du pouvoir administratif ;

Attendu que le principe que le pouvoir judiciaire ne peut toucher aux actes du pouvoir administratif n'est pas absolu ; qu'il est sujet, aux yeux mêmes de la Constitution, à certaines restrictions, puisque l'application des arrêtés et règlements généraux appelle déjà les tribunaux à apprécier ces actes du pouvoir administratif pour rechercher s'ils sont conformes à la loi ;

Attendu que, si le jugement des réclamations que soulèvent les actes administratifs appartient nécessairement, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, à l'administration elle-même toutes les fois que, sans excéder les bornes de ce pouvoir, ses actes portent atteinte seulement aux intérêts ou aux convenances des administrés, il n'en est plus ainsi dès qu'un droit formel, dérivant pour eux d'une loi, d'un règlement, d'un titre ou d'un contrat, se trouve lésé ;

Que l'article 92 de la Constitution attribuant aux tribunaux la connaissance de toutes les contestations ayant pour objet des droits civils, le pouvoir judiciaire ne fait qu'accomplir sa mission constitutionnelle lorsqu'il apprécie, au point de vue de la lésion d'un droit civil, les actes du pouvoir administratif en dégageant les éléments de la faute pour en déduire sa responsabilité ;

Attendu que le droit à l'indemnité consacré par la loi de l'an IV n'a pas pour base, comme il a été démontré, la faute de la commune, pour avoir négligé de prendre les mesures en son pouvoir, mais bien le principe général de responsabilité édicté par les articles unique et 1er des titres Ier et IV ;

Que ces dispositions légales n'imposent au pouvoir communal aucune obligation nouvelle ; qu'en déclarant les habitants d'une commune garants civilement des attentats commis sur leur territoire, la loi a voulu les engager

à unir leurs efforts, soit sous l'impulsion de l'autorité, soit spontanément, pour s'opposer aux attroupements séditieux ;

Que ce n'est pas de l'accomplissement de ses devoirs ordinaires de police et de sûreté générale que l'article 5 du titre IV fait dépendre la condition élisive de la responsabilité de la commune, comme le démontre clairement le préambule de l'arrêté du Directoire exécutif du 4 brumaire an VII ;

Que, dans l'appréciation de l'opportunité des mesures de résistance qu'il croira devoir prendre pour s'opposer aux délits commis par les rassemblements, le pouvoir communal conserve sa liberté d'action complète et échappe au contrôle du pouvoir judiciaire ; mais, attendu que les tribunaux, appelés par la nature même du droit que la victime des attentats fait valoir, à statuer sur le cas de la force majeure que la commune invoque en excipant de la disposition de l'article 5 du titre IV, ne portent aucune atteinte à l'indépendance des pouvoirs communaux en vérifiant le fondement d'une exception instituée en leur faveur et opposée par eux pour rechercher si les faits dont ils demandent à administrer la preuve sont de nature, au vœu de la loi de vendémiaire, à dégager leur responsabilité ;

Que les mesures que la commune prétendra avoir prises pour prévenir et réprimer les attentats séditieux ne seront vérifiées par le juge qu'au point de vue de leur relation avec le droit civil consacré par la loi et dans les limites de la responsabilité qu'elle institue...

ANNEXE N° 3.

THIERS, *Histoire de la Révolution française;* Bruxelles, 1840, tome II, pp. 72, 73 et 132. (Convention nationale, 1794.)

Tandis qu'au dehors la République était victorieuse, son état intérieur n'avait pas cessé d'être violent. Ses maux étaient toujours les mêmes : c'étaient les assignats, le maximum, la rareté des subsistances, la loi des suspects, les tribunaux révolutionnaires.

Les embarras résultant de la nécessité de régler tous les mouvements du commerce n'avaient fait que s'accroître.

Aussi les plaintes ne cessaient de s'élever contre les marchands, qui se retiraient ou qui fermaient leurs magasins.

Cependant l'état des subsistances causait moins d'inquiétude cette année. Les convois arrivés du nord de l'Amérique et une récolte abondante avaient fourni une quantité suffisante de grains pour la consommation de la France. Le comité, administrant toutes choses avec la même vigueur, avait ordonné que le recensement de la récolte serait fait par la commission des subsistances et qu'une partie des grains serait battue sur-le-champ pour suffire aux approvisionnements des marchés. On avait eu quelque crainte de voir les moissonneurs errants, qui se déplacent pour se rendre dans les provinces à grain, exiger des salaires extraordinaires; le comité déclara que tous les citoyens et citoyennes connus pour s'employer aux travaux des récoltes étaient en réquisition forcée et que leurs salaires seraient déterminés par les autorités locales. Bientôt des garçons bouchers et boulangers s'étant mutinés, le comité prit une mesure plus générale et mit en réquisition les ouvriers de toute espèce qui s'employaient à la manipulation, au transport et au débit des marchandises de première nécessité.

Les approvisionnements en viande étaient beaucoup plus difficiles et plus inquiétants. On en manquait surtout à Paris, et, depuis le moment où les hébertistes avaient voulu se servir de cette disette pour exciter un mouvement, le mal n'avait fait que s'accroître. On fut obligé de mettre la ville de Paris à la ration de viande. La commission des subsistances fixa la consommation journalière à 75 bœufs, 150 quintaux de veau et de mouton et 200 cochons. Elle se procurait les bestiaux nécessaires et les envoyait à l'Hospice de l'humanité, qui était désigné comme l'abattoir commun et comme le seul autorisé. Les bouchers nommés par chaque section venaient y chercher la viande qui leur était destinée et en recevaient une quantité proportionnée à la population qu'ils avaient à servir. Tous les cinq jours, ils devaient distribuer à chaque famille une demi-livre de viande par tête. On employait encore ici la ressource des cartes, délivrées par les comités révolutionnaires pour la distribution du pain, et portant le nombre d'individus dont se composait chaque famille. Pour éviter les tumultes et les longues

veilles, défense était faite de se rendre avant 6 heures du matin à la porte des bouchers.

L'insuffisance de ces règlements se fit bientôt sentir ; déjà il s'était établi, comme nous l'avons dit ailleurs, des boucheries clandestines. Le nombre en devint tous les jours plus grand. Les bestiaux n'avaient pas le temps d'arriver aux marchés de Neubourg, Poissy et Sceaux : les bouchers des campagnes les devançaient, et venaient les acheter dans les herbages mêmes. Profitant de la négligence des communes rurales dans l'exécution de la loi, ces bouchers vendaient au-dessus du maximum et fournissaient tous les habitants des grandes communes, et particulièrement ceux de Paris, qui ne se contentaient pas de la demi-livre distribuée tous les cinq jours. De cette manière, les bouchers de campagne absorbaient le commerce de ceux des villes, qui n'avaient plus rien à faire depuis qu'ils étaient bornés à distribuer les rations. Plusieurs d'entre eux demandèrent même une loi qui les autorisât à résilier les baux de leurs boutiques. Il fallut alors porter de nouveaux règlements pour empêcher que les bestiaux fussent détournés des marchés ; et on obligea les propriétaires d'herbages à des déclarations et à des formalités extrêmement gênantes. On fut forcé de descendre à des détails bien plus minutieux encore : le bois et le charbon n'arrivant plus, à cause du maximum, — ce qui donnait lieu à des soupçons d'accaparement, — on défendit d'avoir chez soi plus de quatre voies de bois et plus de deux voies de charbon...

La Bretagne était devenue le théâtre d'une guerre toute différente de celle de la Vendée et non moins déplorable. Les Chouans, dont nous avons déjà parlé, étaient des contrebandiers que l'abolition des barrières avait laissés sans état, des jeunes gens qui n'avaient pas voulu obéir à la réquisition et quelques Vendéens échappés, comme ceux de M. de Scépeaux, à la déroute de Savenay. Ils se livraient au brigandage dans les rochers et les vastes bois de la Bretagne, particulièrement dans la grande forêt du Pertre. Ils ne formaient pas, comme les Vendéens, des rassemblements nombreux, capables de tenir la campagne : ils marchaient en troupes de trente et cinquante, arrêtaient les courriers, les voitures publiques, assassinaient les juges de paix, les maires, les fonctionnaires républicains, et surtout les acquéreurs de bien nationaux. Quant à ceux qui étaient non pas acquéreurs, mais fermiers de ces biens, ils se rendaient chez eux et se faisaient payer le prix du fermage. Ils avaient ordinairement le soin de détruire les ponts, de briser les routes, de couper l'essieu des charrettes pour empêcher le transport des subsistances dans les villes. Ils faisaient des menaces terribles à ceux qui apportaient leurs denrées dans les marchés et ils exécutaient ces menaces en pillant et en incendiant leurs propriétés. Ne pouvant pas occuper militairement le pays, leur but évident était de le bouleverser, en empêchant les citoyens d'accepter aucune fonction de la république, en punissant l'acquisition des biens nationaux et en affamant les villes. Moins réunis, moins forts que les Vendéens, ils étaient cependant plus redoutables et méritaient véritablement le nom de brigands...