

(1)

(N° 108.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 25 FÉVRIER 1890.

Revision du décret du 10 vendémiaire an IV, sur la police intérieure et la responsabilité des communes (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (2), PAR M. EEMAN.

MESSIEURS,

Les grèves qui ont troublé le pays au mois de mars 1886 ont eu comme conséquence toute une série d'actions en responsabilité intentées aux diverses communes sur le territoire desquelles des attentats ont été commis soit envers les personnes soit contre les propriétés.

Les communes ainsi actionnées ont soulevé à nouveau, contre l'application qu'on voulait leur faire du décret du 10 vendémiaire an IV, toutes les objections que soulève ce décret au double point de vue de son applicabilité dans l'état social actuel, et de l'étendue de l'exception qu'il admet; mais les juridictions saisies ont maintenu la jurisprudence formelle qui s'était établie sur la matière, d'accord avec la doctrine.

Elles ont consacré le principe absolu de la responsabilité des communes, quant aux dommages causés sur leur territoire, dès que les habitants de ces communes, en quelque nombre que ce soit, ont pris part aux attroupements ou rassemblements à la faveur desquels les attentats ont été commis.

Elles ont, d'autre part, maintenu dans les limites les plus étroites l'except-

(1) Proposition de loi, n° 174 (session de 1888-1889).

(2) La section centrale, présidée par M. VAN WAMBEKE, était composée de MM. ANSPACH-PUISSANT, NOËL, DE PITTEURS-HIÉGAERTS, EEMAN, FRIJS et JACOBS.

tion de l'article 5 du titre IV du décret : il faut, pour que l'exception puisse être opposée, qu'aucun habitant de la commune actionnée n'ait pris part aux attroupements ou rassemblements coupables; alors seulement, la commune peut être admise à la preuve qu'elle a pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de prévenir ces rassemblements et d'en faire connaître les auteurs.

On peut dire que ces principes sont, au point de vue judiciaire, définitivement établis.

Il a semblé, Messieurs, à notre honorable collègue M. Giroul, auteur de la proposition de loi actuellement soumise aux délibérations de la Chambre, que la doctrine et la jurisprudence que nous venons de rappeler pouvaient aboutir, en fait, à des conséquences contraires aux véritables théories de la faute et de la responsabilité, et même à l'équité. Et sa proposition de loi a pour objet de restreindre l'effet du décret de vendémiaire, en étendant dans des limites très larges, beaucoup trop larges au sens de votre section centrale, l'exception que ce décret consacre.

Les dispositions proposées par l'honorable membre suppriment en effet toute responsabilité, — même si les habitants de la commune actionnée ont pris part aux attroupements ou rassemblements armés ou non armés qui ont commis les dégâts et dommages dont la réparation est demandée — suppriment, disons-nous, toute responsabilité, dès qu'il est établi que « les autorités locales » — et non plus « la commune, » avec la portée que ce terme a dans la doctrine et la jurisprudence actuelles, c'est-à-dire, tous les habitants, — ont fait tout ce qui était en leur pouvoir pour prévenir les dommages dont s'agit et en faire connaître les auteurs!

L'examen en sections n'a pas été favorable aux idées que nous venons d'exposer : deux sections seulement ont admis la proposition de loi!

Nous examinerons rapidement les quelques observations qui ont été formulées.

Dans la 1^{re} section un membre a exprimé l'opinion qu'il serait utile de maintenir le principe du recours d'une commune contre une commune voisine pour le cas où les troubles seraient nés sur le territoire de cette commune ou auraient eu lieu à la fois sur le territoire de deux ou de plusieurs communes.

Ce serait là, non pas une atténuation, mais une extension considérable du principe de la loi de vendémiaire.

En effet, le décret suppose essentiellement des attentats commis sur le territoire de la commune attaquée en responsabilité, et des dégâts et dommages qui soient résultés de ces attentats. Or, cet élément vient à disparaître complètement dans les cas visés par l'observation prérappelée. Il faudrait donc une législation nouvelle à cet égard, mais ces questions, très délicates, ne peuvent évidemment être tranchées à l'occasion de l'examen de la proposition actuelle, avec laquelle elles sont en absolue contradiction.

Un membre de la 2^e section fait une observation de forme : il voudrait

voir les dispositions formulées par l'honorable M. Giroul faire l'objet d'une loi spéciale au lieu de constituer une addition à la loi communale.

Un autre membre voudrait voir étendre le recours contre les communes au cas où celles-ci auraient, par leur inaction ou autrement, permis aux groupes de pillards de commettre des dégâts sur le territoire d'autres communes.

Il nous paraît certain que la faute de ces communes, coupables d'inaction par exemple, devrait entraîner leur responsabilité, mais encore une fois, ce ne serait plus la responsabilité établie par le décret de vendémiaire, et il nous paraît bien difficile de formuler à cet égard des règles et des limites. Cet objet ne rentre pas non plus, d'ailleurs, dans le cadre de la proposition de l'honorable M. Giroul.

Remarquons en effet que l'honorable M. Giroul ne veut pas même de la responsabilité collective établie par l'article 107 de la loi française de 1884 pour le cas où les rassemblements auraient été formés d'habitants de plusieurs communes. A plus forte raison repousserait-il de son projet les responsabilités beaucoup plus étendues que nous venons d'indiquer.

La 4^e section a présenté à la proposition de loi une objection de fond, qui nous paraît décisive et sur laquelle nous reviendrons à propos de l'examen en section centrale.

Les autres sections ont repoussé le projet sans observations.

EXAMEN EN SECTION CENTRALE.

La section centrale n'a pas méconnu l'importance des considérations par lesquelles l'honorable M. Giroul a essayé de justifier sa proposition de loi.

Il est incontestable que certains cas peuvent se présenter, dans lesquels l'application des dispositions rigoureuses du décret de vendémiaire amènera des conséquences peu conformes à l'équité, et nous ne faisons aucune difficulté de reconnaître que les grèves de 86 ont pu amener des situations de ce genre.

D'autre part, c'est évidemment un argument sérieux en faveur des idées de l'honorable M. Giroul que de pouvoir invoquer l'exemple de la France où la loi de 1884 a fait, à peu près, ce que l'honorable membre voudrait faire en Belgique.

Mais ces considérations n'ont pas suffi à déterminer la section centrale.

Il est impossible, en effet, de perdre de vue ce fait, que les dispositions encore en vigueur du décret de vendémiaire et la crainte des responsabilités que ce décret établit ont été, à toute époque, une garantie puissante du maintien de l'ordre, et, pour l'autorité chargée de ce maintien, un stimulant très fort. L'étendue, la sévérité mêmes de ces responsabilités donnaient aux citoyens la certitude que tout ce qui est possible serait fait pour la défense efficace de leurs personnes et de leurs biens.

Faut-il énerver ces garanties, affaiblir ce stimulant, diminuer cette certitude, parce que, dans un cas donné, les règles salutaires du décret ont pu ou pourraient, à raison de circonstances heureusement exceptionnelles, amener certaines conséquences qui semblent peu équitables? Nous ne le pensons pas.

Or, il nous semble incontestable que les dispositions proposées par l'honorable M. Giroul énerveraient beaucoup l'action des communes au point de vue de la répression des troubles.

Dans son système, en effet, les communes pourront toujours espérer de se soustraire à toute responsabilité. Ne leur sera-t-il pas facile de prouver qu'elles ont fait tout ce qui était en leur pouvoir, et comment les victimes pourront-elles combattre et détruire cette preuve? Quelques mesures de police, une convocation de la garde civique, par exemple, seront aisément considérées comme constituant tout ce qu'il était au pouvoir des communes de faire, et si, malgré ces mesures, des attentats sont commis, ne pourra-t-on sans peine en rejeter la faute sur l'extension imprévue des troubles, sur la rapidité avec laquelle les événements ont marché, etc.?

Et que dire de la substitution des « autorités locales » à la commune, c'est-à-dire à l'ensemble des habitants, administrateurs et administrés? Qui ne voit que c'est enlever toute valeur effective à la responsabilité dont cependant l'honorable M. Giroul dit qu'il veut maintenir le principe? Les autorités locales pourront toujours se soustraire à toute garantie, si elles n'ont à répondre que de leurs actes personnels, que des mesures d'ordre et de précaution qu'elles ont prises, sans avoir à s'occuper des agissements de leurs administrés. Elles auront fait ce qui était en leur pouvoir, mais, le plus souvent elles n'auront rien empêché. Supposons des émotions populaires, après une élection : sera-t-il possible de soutenir que les autorités locales sont en faute parce que quelques carreaux auront été brisés?

Cette substitution des termes « autorités locales » au mot « communes » équivaldrait, en fait, dans la plupart des cas, à la suppression du décret de vendémiaire.

Et alors, à qui s'adresseraient les victimes? L'honorable M. Giroul dit bien, que dans les cas où les communes seraient déchargées de leur responsabilité, il pourrait y avoir place pour la responsabilité de la communauté entière, celles des membres d'une même nation! Mais il ne dit pas comment cette responsabilité nouvelle serait établie, et dans quelles limites! Faudrait-il la régler par voie de dispositions générales, ou le législateur devrait-il intervenir dans chaque cas particulier? Tout cela nous paraît peu pratique et bien dangereux! N'y aurait-il pas à redouter l'invasion de l'esprit politique dans ce domaine des responsabilités où la justice prononce seule aujourd'hui?

Mais, nous dira-t-on, voyez l'exemple de la France! Il ne nous suffit pas : d'abord parce que les situations à régler la bas et ici ne sont peut-être pas identiques; ensuite et surtout, parce que la loi nouvelle de 1884 n'a pas

encore pour elle la consécration de l'expérience, tandis que le système du décret de vendémiaire a fait ses preuves, et a toujours été puissamment efficace pour le maintien de l'ordre.

La section centrale a donc l'honneur, par quatre voix contre deux, de demander à la Chambre de rejeter la proposition de loi de l'honorable député de Charleroi.

Le Rapporteur,

A. EEMAN.

Le Président,

VAN WAMBEKE.



NOTE DE LA MINORITÉ.

Le rapport qui précède n'a pas convaincu tous les membres de la section centrale.

La minorité pense que l'on ne doit pas perdre de vue que le décret de vendémiaire an IV organise un système de responsabilité complètement exorbitant du droit commun.

Il soumet des actes de l'administration, rentrant dans la sphère d'activité de cette administration, à la censure des tribunaux, assimile pour la matière spéciale dont il s'occupe, les conséquences d'une faute politique à celles d'une faute civile, et constitue ainsi une atteinte sérieuse au principe de la séparation des pouvoirs.

Comme le rappelle très justement le rapport, cette exception a été consacrée par une jurisprudence invariable. Il importe de voir si, conformément à ce que pense l'honorable auteur de la proposition, le moment n'est pas venu de modifier cette législation, de manière à éviter le retour des déplorables et iniques conséquences qu'elle a eues à la suite des événements de 1886.

Ces conséquences, on ne cherche pas à les nier, mais on craint, malgré l'exemple de la France, où nul ne s'est plaint des innovations que la proposition de loi tendrait à introduire chez nous, que toute tentative en vue de les éviter aurait pour effet d'enlever aux administrations communales l'intérêt qu'elles ont aujourd'hui à maintenir l'ordre.

La minorité de la section centrale pense qu'au contraire, sous le régime actuel, quand des désordres se produisent, l'administration communale sait qu'elle aura beau faire, beau prendre les mesures les plus sévères et les plus utiles, il suffit qu'un seul habitant prenne part aux troubles, bien plus, qu'un seul habitant s'abstienne de réagir contre les désordres, pour engager sa responsabilité; elle n'a donc que fort peu d'intérêt à réprimer ces désordres. Si l'administration trouvait dans le vote de la proposition le stimulant consistant dans l'exonération de toute responsabilité lorsqu'elle peut prouver qu'elle a fait tous ses efforts et pris toutes les mesures que la plus grande vigilance pouvaient lui commander, pour maintenir l'ordre, celui-ci semblerait bien mieux assuré.

La minorité de la section centrale fait siennes les raisons exposées par l'honorable M. Giroul dans ses développements.

On demande quelle sera la situation des victimes des désordres au cas où la commune serait exonérée Elle serait évidemment la même que celle des victimes de tout autre délit, qui n'ont point de recours contre l'autorité administrative sous prétexte qu'elle ne les en a pas préservées.

La minorité de la section centrale, désirant voir voter la proposition de loi, partage d'ailleurs l'avis de la première section, qui proposait d'introduire dans la proposition de l'honorable M. Giroul une disposition permettant, comme celle de l'article 107 de la loi française et comme le décret de vendémiaire, de faire partager la responsabilité par les diverses communes qui n'auraient point pris les mesures nécessaires pour réprimer les troubles sur leur propre territoire.

