(N° 97.)

Chambre des Représentants.

Séance du 8 Février 1893.

Rapport sur deux arrêts rendus par la Cour de cassation, chambres réunies, le 8 juin 1892, en matière de colportage de journaux.

Bruxelles, 7 février 1893.

A Messieurs les Présidents et Membres des Chambres législatives, à Bruxelles.

Messieurs,

Au prescrit de l'article 4 de la loi du 7 juillet 1865, j'ai l'honneur de vous faire rapport sur deux arrêts identiques rendus par la Cour de cassation, chambres réunies, le 8 juin 1892, en cause de M. le Procureur du Roi à Audenarde contre Verbauwen, Gustave, et du même contre Vanden Eekhaute, Louis.

Ces arrêts décident que les règlements communaux peuvent subordonner à l'autorisation préalable du bourgmestre, la vente ou le colportage d'imprimés sur la voie publique, à condition que cette prescription soit édictée pour assurer l'exercice d'une bonne police et dans le but de permettre au bourgmestre de veiller à ce que, par le débit de ces écrits sur la voie publique, l'ordre matériel ne soit pas troublé.

La Cour se fonde, d'une part, sur ce que la loi du 30 mars 1836 et les décrets des 16-24 août 1790 et des 19-22 juillet 1791 chargent le conseil communal de faire des règlements sur les objets confiés à sa vigilance et à son autorité, et notamment sur le maintien du bon ordre dans les rues, et, d'autre part, sur ce que la Constitution en proclamant la liberté individuelle comme toutes les autres libertés, a entendu maintenir ce droit de police au pouvoir communal.

L'arrêt que nous reproduisons en annexe, rapproché de ceux du 22 mars 1886 et du 18 janvier 1892, fixe la jurisprudence de la Cour suprême en ce sens que les règlements communaux qui subordonnent la vente ou la distribution des journaux sur la voie publique à une autorisation préalable, sont constitutionnels ou ne le sont pas selon que leur dispositif interprété par les

motifs, a pour but soit le maintien du bon ordre dans les rues, soit la censure des écrits.

La Constitution, il importe de le rappeler, a fait à la liberté de la presse une situation spéciale. « La presse est libre », dit l'article 18; « la censure ne pourra jamais être rétablie ». Ces termes absolus étaient dictés par la volonté « de faire cesser à jamais les entraves par lesquelles le pouvoir avait enchaîné la pensée dans son expression, sa marche et son développement, et d'*abolir toute loi ou disposition* qui gêne la libre manifestation des opinions et la propagation des doctrines par la voie de la parole, de la presse ou de l'enseignement » (arrêté du Gouvernement provisoire du 16 octobre 1830).

Pareilles dispositions semblent bien mettre la liberté de la presse et son corrollaire essentiel, la liberté du colportage et de la distribution des écrits, en dehors du domaine direct de la police préventive. Si celle-ci peut les atteindre indirectement dans la mesure où elle applique les dispositions restrictives des rassemblements en plein air « entièrement soumis », à la différence de la presse, « aux lois de police » (art. 19), on conçoit moins aisément qu'elle puisse en présence de l'article 18, subordonner l'exercice de ces libertés à une autorisation préalable et arbitraire, permettant à l'autorité locale de faire un choix entre les écrits.

Nos constituants, en défendant d'établir la censure, ont visé la censure communale comme toute autre et l'ont condamnée quelle que puisse être la raison d'ordre public sous les apparences de laquelle elle se dissimulerait. La garantie constitutionnelle qu'ils voulaient inviolable, devait leur apparaître comme incompatible avec des distinctions qui fourniraient un si facile prétexte à l'éluder. Ils ont pu d'autant moins hésiter à céder au souffle libéral de l'époque, que l'action immédiate de l'autorité communale sur les troubles que la distribution ou le colportage des écrits dans les lieux publics peut y faire naître, suffira, la plupart du temps, à concilier les exigences de l'ordre public avec le respect absolu d'une des principales manifestations de la liberté de la presse.

Ces considérations suffisent pour justifier les réserves sous lesquelles le Gouvernement soumet aux Chambres la jurisprudence de la Cour suprême.

D'accord avec ses déclarations et ses actes antérieurs, comme avec l'opinion de la majorité de la Chambre des représentants, il persiste à penser que les termes formels de l'article 18 de la Constitution, rapprochés de l'arrêté du Gouvernement provisoire du 16 octobre 1831 dont il est le résumé, et des abus du régime antérieur dont il est le remède, restreignent le pouvoir réglementaire tel qu'il résulte des décrets des 16-24 août 1790 et des 19-22 juillet 1791, et condamnent tout règlement étranger aux rassemblements en plein air, qui légalement interprété et quel que soit son but apparent, donne le droit à l'autorité de permettre ou de défendre préalablement la vente ou la distribution d'écrits à raison de leur contenu et qui entrave ainsi directement ou indirectement la liberté de la presse.

Le Ministre de la Justice,

JULES LE JEUNE.

Nous LÉOPOLD II, Roi des Belges,

A tous présents et à venir faisons savoir :

La Cour de cassation, séant à Bruxelles, a rendu l'arrêt suivant :

En cause :

Le Procureur du Roi, près le tribunal de première instance d'Audenarde, demandeur en cassation d'un jugement du tribunal correctionnel de son siège, en degré d'appel, du neuf avril mil huit cent nonante-deux,

Contre :

Verbauwen, Gustave, marchand de journaux, demeurant à Gand, autrefois rue du Château, numéro cent neuf, actuellement rue du Brochet, numéro septante-neuf,

La Cour,

Ouï Monsieur le conseiller Scheyven en son rapport et sur les conclusions de Monsieur Mesdach de Ter Kiele, procureur général;

Sur la compétence des chambres réunies :

Attendu que le jugement rendu en la cause le trente octobre mil huit cent nonante et un par le tribunal correctionnel de Gand, siégeant en degré d'appel, a été cassé par arrêt de cette Cour, deuxième chambre, en date du dix-huit janvier mil huit cent nonante-deux, pour avoir déclaré inconstitutionnel un règlement du conseil communal de Nevele et avoir ainsi contrevenu à l'article cinquante du décret du quatorze décembre mil sept cent quatre-vingt-neuf et à l'article trois du titre onze du décret des seize-vingt-quatre août mil sept cent nonante;

Que le jugement dénoncé du tribunal correctionnel d'Audenarde devant lequel la cause a été renvoyée, statue dans le même sens que le premier jugement; qu'il est attaqué par le même moyen que celui du premier pourvoi;

Qu'en conséquence, aux termes de l'article premier de la loi du sept juillet mil huit cent soixante-cinq, la Cour de cassation est appelée à statuer chambres réunies;

Au fond :

Attendu que l'article septante-huit de la loi du trente mars mil huit cent

trente-six charge, en termes généraux, le conseil communal de faire les ordonnances de police communale;

Que pour déterminer l'étendue de la compétence du conseil communal à cet égard, il faut mettre cette disposition en rapport avec le décret des dix-neuf-vingt-deux juillet mil sept cent nonante et un, autorisant le corps municipal à faire des règlements en vue « d'ordonner les précautions locales sur les objets confiés à sa vigilance et à son autorité par les articles trois et quatre du titre onze du décret des seize-vingt-quatre août mil sept cent nonante »;

Attendu que parmi ces objets il faut ranger le maintien du bon ordre dans les rues;

Que la Constitution, en proclamant la liberté individuelle comme toutes les autres libertés, a entendu maintenir le droit de police dont le pouvoir communal était investi par les décrets dont il s'agit et que la loi du trente mars mil huit cent trente-six lui a conservé;

Que le Congrès a manifesté cette intention à l'occasion de l'article dix-neuf de la Constitution; que cet article consacre le droit des Belges 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 une autorisation préalable, mais excepte formellement de cette disposition les rassemblements en plein air, qui restent, dit-il, entièrement soumis aux lois de police;

Que si la Constitution n'a fait expressément cette réserve qu'à l'occasion du droit de s'assembler, ce n'est pas dans l'intention de laisser la liberté de la presse dans une situation privilégiée, mais parce que le droit de s'assembler s'exerce fréquemment dans les rues, tandis que celles-ci ne sont pas le domaine naturel de la presse; que, pour cette dernière, le législateur constituant n'était donc pas amené à se préoccuper de maintenir le droit de police des communes sur la voie publique, mais d'établir d'autres conditions et garanties en rapport avec son objet spécial;

Attendu, en conséquence, que lorsque la presse a recours au colportage dans les rues, elle ne peut se soustraire à la réglementation dont le colportage peut légalement faire l'objet, et d'une manière plus générale, lorsque, pour l'exercice des libertés constitutionnelles, comme pour la pratique d'une industrie ou d'un commerce, les citoyens empruntent la voie publique qui appartient à tous, ils doivent nécessairement se soumettre aux mesures de police prises, dans l'intérêt général, pour maintenir l'ordre, garantie essentielle de toutes les libertés;

Que le soin de déterminer ces mesures est confié à l'autorité communale, la commune étant d'ailleurs responsable relativement aux dommages résultant des atteintes violemment portées aux personnes ou aux propriétés par les rassemblements formés sur son territoire;

Attendu que le règlement communal de Nevele du vingt-neuf avril mil huit cent quatre-vingt-six, en interdisant la vente ou la distribution, sur la voie publique, des écrits, journaux ou autres imprimés, sans l'autorisation préalable du bourgmestre, déclare cette disposition nécessaire à l'exercice d'une bonne police;

Attendu que la rue est, de son essence, destinée à la circulation, que la vente des journaux et imprimés sur la voie publique peut occasionner des rassemblements et amener, à certains moments, des rixes et du désordre;

Attendu que le règlement dont il s'agit ne permet pas au bourgmestre de faire une distinction entre les écrits, d'après le fond même des doctrines qui y sont professées : qu'il lui impose uniquement le soin de veiller à ce que, par le débit de ces écrits sur la voie publique, l'ordre matériel ne soit pas troublé;

Attendu qu'ainsi déterminée, l'interdiction prononcée par le règlement de Nevele du vingt-neuf avril mil huit cent quatre-vingt-six rentre dans le cercle des attributions du conseil communal;

Que le pouvoir judiciaire, compétent pour déclarer si ledit règlement est ou non contraire à la loi ou à la Constitution, n'a pas le droit de rechercher si la mesure prescrite est nécessaire au maintien de l'ordre à Nevele, ou si elle peut amener des inconvénients, prêter à l'arbitraire et nuire à l'intérêt général, que les circonstances spéciales et locales pouvant révéler la nécessité ou l'utilité d'un règlement, n'ont pas été prévues par la loi et échappent à l'appréciation des tribunaux;

Que, d'autre part, le droit de contrôle des actes des autorités communales n'appartient qu'au Roi ou au Pouvoir législatif, d'après les distinctions énoncées à l'article quatre-vingt-sept de la loi communale;

Attendu qu'il résulte des considérations qui précèdent, que le jugement dénoncé, en refusant d'appliquer le règlement du conseil communal de Nevele en date du vingt-neuf avril mil huit cent quatre-vingt-six, contraire à ce règlement ainsi qu'aux articles cinquante du décret du quatorze décembre mil sept cent quatre-vingt-neuf et trois du titre onze du décret des seize-vingt-quatre août mil sept cent nonante;

Par ces motifs,

Casse le jugement rendu en la cause le neuf avril mil huit cent nonante-deux par le tribunal correctionnel d'Audenarde;

Renvoie la cause devant le tribunal correctionnel de Bruges pour y être statué conformément à l'article deux de la loi du sept juillet mil huit cent soixante-cinq;

Ordonne que le présent arrêt sera transcrit sur les registres du tribunal d'Audenarde et que mention en sera faite en marge de la décision annulée;

Condamne le défendeur aux frais de l'instance en cassation et à ceux du jugement annulé taxés à la somme de cinq francs, vingt-cinq centimes.

Fait et prononcé en audience solennelle et publique de la Cour de cassation, seant à Bruxelles, chambres réunies, le *huit juin mil huit cent nonante-deux*, où étaient présents : MM. Bayet, premier président, Beckers, président, Dumont, Van Berchem, de Paepe, Casier, Cornil, Protin, Demeure, Giron, Van Maldeghem, Crahay, Lameere, De Bavay, Scheyven, conseillers; Mesdach de Ter Kiele, procureur général, Péteau, greffier en chef.

(*Signé*) Fréd. Bayet. (*Signé*) Alph. Péteau.

Mandons et ordonnons à tous huissiers à ce requis de mettre le présent arrêt à exécution.

A nos procureurs généraux et à nos procureurs près les tribunaux de première instance d'y tenir la main et à tous commandants et officiers de la force publique d'y prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

En foi de quoi le présent arrêté a été signé et scellé du sceau de la Cour.

Pour expédition conforme,
Délivrée à M. le Procureur général,
Le Greffier en chef :
(*Signé*) ALPH. PÉTEAU.

Pour copie conforme :
Le Secrétaire général du Ministère de la Justice,
DOMIS DE SEMERPONT.