23426

FACULTÉ DE DROIT DE TOULOUSE

DROIT ROMAIN

DES ÉDILES

ET DE LEURS ATTRIBUTIONS EN MATIÈRE DE POLICE

DROIT FRANÇAIS

DES POUVOIRS DE POLICE

DU MAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Léon CREISSELS

Avocat à la Cour d'appel,
Lauréat de la Faculté de Droit,
Lauréat de la Conférence des avocats stagiaires.

BIBLIOTHÈQUE UNIVERSITAIRE DROIT ET LETTRES RUE DE L'UNIVERSITÉ 2 TOULOUSE

TOULOUSE
IMPRIMERIE LAGARDE ET SEBILLE
44, RUE SAINT-ROME, 44

1892

BIBLIOTHÈQUE TOULOUSE UNIVERSITAIRE

FACULTE DE DROIT DE TOULOUSE

MM. PAGET, ✲, doyen, professeur de Droit romain.
BONFILS, ✲, doyen honoraire, professeur de Droit commercial.
ARNAULT, ✲, professeur d'Economie politique.
DELOUME, professeur de Droit romain.
CAMPISTRON, professeur de Code civil.
WALLON, professeur de Code civil.
BRESSOLLES, professeur de Procédure civile.
VIDAL, professeur de Droit criminel.
HAURIOU, professeur de Droit administratif.
BRISSAUD, professeur d'Histoire générale du Droit.
ROUARD DE CARD, professeur de Code civil.
TIMBAL, professeur de Droit constitutionnel
MÉRIGNHAC, professeur de Droit international public et privé.
DE BOECK, agrégé, chargé du cours de Législation financière.
DESPIAU, agrégé, chargé du Cours : Eléments du Droit constitutionnel.
MOUSSU, secrétaire.
HUMBERT, O. ✲, sénateur, professeur honoraire.
HUC, ✲, conseiller à la Cour d'appel de Paris, professeur honoraire.
GINOULHIAC, ✲, professeur honoraire.
POUBELLE, O. ✲, professeur honoraire, préfet de la Seine.

Président de la Thèse : M. HAURIOU.

Suffragants. MM. PAGET, ✲, doyen.
VIDAL.
DE BOECK.

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

A LA MÉMOIRE VÉNÉRÉE

DE MON PÈRE

A MA MÈRE

MEIS ET AMICIS

BIBLIOGRAPHIE

DROIT ROMAIN

Accarias. — Précis de Droit romain, 4e éd.; Paris, 1886-91. 2 vol.

Adam. — Antiquités romaines; Londres, 1791-92 (Trad. franç.; Paris, 1826. 2 vol.).

Aulu-Gelle. — Œuvres publiées sous la direction de M. Nisard; Paris, 1842.

Beaufort (de). — La République romaine, 1766.

Bléteau. — Thèse de Doctorat; Paris, 1886.

Bonjean. — Traité des actions, 2e édition; 1845. 2 vol.

Bouchaud. — Recherches historiques sur les édits des magistrats romains. — Des édits des édiles (*Mém. Acad. des Insc. et Belles-Lettres*, 1786, XLII, p. 149).

Bouchaud. — Recherches historiques sur la police des romains; Paris, an VIII.

Cicéron. — Œuvres.

Dézobry. — Rome au siècle d'Auguste, 4e édit; 1875. 4 vol.

Doneau. *Hugonis Donelli opera omnia;* 1832, t. X, 1293-1328.

Dureau de la Malle. — Economie politique des Romains, 1840. 2 vol.

Duruy. — Histoire romaine; Paris, 1874.

Faure. — Histoire de la préture (Thèse de Doctorat); Bordeaux, 1878.

Giraud. — Les Tables de Salpensa et de Malaga; Paris, 1856.

Houdoy. — De la condition et de l'administration des villes chez les romains (Thèse de Doctorat) ; Paris, 1875.

Hubner et Mommsen. — *Lex coloniæ Genetivæ Urbanorum* (*Ephemeris epigraphica*, II, p. 105-151).

Hubner et Mommsen. — *Corpus inscriptionum latinarum ;* Berlin, 1843.

Humbert. — Dictionnaire des antiquités grecques et romaines de Daremberg et Saglio, verb. *Ædiles* et verb. *Annona*.

Huschke. — Die multa ud das sacramentum in ihren verschiedenen anwendungen ; Leipzig, 1874.

Ihering. — L'esprit du Droit romain (Trad. par de Meulenœre, 1877-78, 4 vol.).

Keller. — De la procédure civile et des actions chez les romains (Trad. par Ch. Campmas ; Paris, 1870).

Labatut. — Les édiles et la censure du théâtre à Rome (*Rev. hist. de Dr. franç. et étrang.*, t. XIV. p. 34 ; Paris, 1868).

Labatut. — Les funérailles chez les romains ; l'édit et les lois somptuaires. (*Extrait des mémoires de la commission des antiquités de la ville de Castres et du département du Tarn ;* Paris, 1878).

Labatut. — L'édit des édiles et la constitution du droit de vente. (*Rev. génér. du Droit* ; 1879, pp. 5, 242, 349.)

Laboulaye. — Essai sur les lois criminelles des romains concernant la responsabilité des magistrats ; Paris, 1845.

Marquardt. — Romische staatsverwaltung von Joachim Marquardt; Leipzig, 1873-78. 3 tomes.

Marquardt et Mommsen. — Handbuch der römischen alterhümer von Joachim Marquardt und Theodor Mommsen. (Manuel des antiquités romaines. Traduction française.)

Mommsen. — Römisches staatsrecht von Theodor Mommsen. Zweite auflage; Leipzig, 1876-77. 2 tomes.

Mommsen. — Le droit public romain, I, traduction Frédéric Girard ; Paris, 1887.

Maynz. — Cours de Droit romain, 4e édit., 1876-77. 3 vol.

Molitor. — Les obligations en Droit romain ; 1866.

Naudet. — Des secours publics chez les romains. (*Mém. Ac. des Inscr. et Belles-Lettres*, 1838, XIII.)

NAUDET. — Mémoire sur la police chez les romains. (*Mém. de l'Acad. des Sciences, Mor. et Polit.*, 1844, t. IV, p. 795 ; 1850, t. VI, p. 763.)

NIEBUHR. — Histoire romaine. Trad. par de Golbéry, 1830-40.

POTHIER. — Pandectæ justinianeæ ; Paris, 1818.

REGELSPERGER. — Thèse de Doctorat ; Bordeaux, 1881

ROGIER. — Thèse de Doctorat ; Paris, 1885.

RUDORFF. — Edicti perpetui quæ reliqua sunt ; Leipzig, 1869.

SAVIGNY. — Histoire du Droit romain, t. I ; Paris, 1830.

SCHWEGLER. — Römische geschichte. (Continué par Octavius Glasson, 1872-73).

SERRIGNY. — Droit public et administratif romain ; Paris, 1862. 2 vol.

TITE-LIVE. — Histoire romaine. Collection Panckoucke. Paris.

VAN-WETTER. — Cours élémentaire de Droit romain, 2e édit. ; Paris et Gand, 1876.

VIGNEAU. — La præfectura urbis. (Articles dans la *Revue générale du Droit*, depuis 1885.)

WALLON. — Histoire de l'esclavage dans l'antiquité ; Paris, 1847. 3 vol.

WALTER. — Histoire de la procédure civile chez les romains.

WARRON. — Œuvres.

WILLEMS. — Le droit public romain, 4e édit. ; 1880.

WILLEMS. — Le Sénat et la République romaine ; 1878, t. I ; La composition du Sénat.

ZIMMERN. — Traité des actions ou théorie de la procédure privée chez les romains. Trad. par Etienne, 1843.

DROIT FRANÇAIS

BÉQUET (Léon). — Répertoire du Droit administratif.

BLOCK (Maurice). — Dictionnaire de l'administration française.

Bulletin de la Société de législation comparée.

DALLOZ. — Répertoire.

Ducrocq. — Cours de Droit administratif, 5e édit. ; Paris, 1877. 2 vol.

Ducrocq. — Etudes sur la Loi municipale du 5 avril 1884.

Eon. — Du Maire et de ses attributions (Thèse de Doctorat) ; Rennes, 1867.

Erraud. — Les constitutions administratives en France et à l'étranger.

Gautier (A.). — Précis des matières administratives ; Paris, 1880. 2 vol.

Grelot (Félix). — Commentaire de la Loi municipale ; Paris, 1889.

Hauriou. — Précis de Droit administratif ; Paris, 1892.

Jourdan (Gustave). — Législation des logements insalubres ; Paris, 1885.

Jourdan (Gustave). — Pouvoir des maires en matière de salubrité des habitations ; Paris, 1890.

Lamy (Louis de). — La police judiciaire dans les campagnes ; Paris, 1879.

Lemarcis. — Du pouvoir réglementaire des maires (Thèse de Doctorat) ; Caen, 1850.

Morgand. — La Loi municipale, tome II ; Paris, 1885.

Ramel (F. de). — Commentaire de la Loi municipale de 1884.

Revue générale d'administration. Paris.

Rogier. — Du Maire considéré comme magistrat municipal (Thèse de Doctorat) ; Paris, 1885.

Saint-Raymond. — Le pouvoir municipal (Thèse de Doctorat) ; Toulouse, 1867.

Serrigny. — Questions et traités de Droit administratif ; Paris, 1854.

Thorlet. — Traité de police administrative et de police judiciaire à l'usage des maires ; Paris, 1891.

Vautier. — Des attributions des maires et des conseils municipaux (Thèse de Doctorat) ; Douai, 1881.

DROIT ROMAIN

DES ÉDILES

ET DE LEURS ATTRIBUTIONS EN MATIÈRE DE POLICE

« ..... Suntoque ædiles curatores urbis, annonæ, ludorumque solemnium; ollisque ad honoris amplioris gradum is primus adscensus esto. »
(CICÉRON, *de Leg.*, III, 3, § 6.)

« .... Deus mundum signis et luminibus tanquam Ædilis ornavit. »
(CICÉRON, *de deor. nat.*, I, IX.)

INTRODUCTION

Cicéron, dans le *de Legibus* (1), définit les édiles : *curatores urbis*, *annonæ*, *ludorumque solemnium*, c'est-à-dire : des magistrats chargés des mille détails de la police municipale, préposés à la surveillance des subsistances, des marchés, des ventes d'esclaves, et s'occupant en même temps d'organiser des réjouissances publiques et des fêtes somptueuses qui tenaient une assez grande place dans la vie du romain.

(1) *De Legibus*, III, 3, § 6.

TOULOUSE I

Cette définition, fort exacte, nous montre toute l'importance de l'édilité : non pas que nous voulions l'exagérer, car il est bien certain que les édiles furent toujours des magistrats subalternes par rapport aux consuls ou au préteur ; leur importance n'en était pas moins considérable et elle venait, non point du rang qu'ils occupaient parmi les magistrats romains, mais de la nature même des matières très nombreuses et très variées auxquelles s'étendait leur juridiction. Voilà pourquoi nous avons entrepris l'étude de cette magistrature qui nous fournit sur la Société romaine de curieux renseignements.

On a dit avec raison que la force d'un peuple vient surtout de son organisation. Cela est particulièrement vrai pour le peuple romain qui est arrivé à la domination du monde connu des anciens grâce à sa puissante constitution intérieure. Son organisation municipale, en particulier, était réglée avec grand soin jusque dans le moindre détail : nous en trouverons la preuve dans l'histoire de l'édilité.

Cette étude aura pour nous un autre avantage : elle nous fournira d'utiles comparaisons entre les magistrats chargés de la police municipale à Rome et nos magistrats municipaux actuels. Nous serons amenés à reconnaître qu'en ces matières nous n'avons pas tout inventé, aussi l'histoire de l'édilité nous a-t-elle paru être la préface indispensable de l'examen des pouvoirs des maires en matière de police.

Ce n'est pas seulement l'organisation de la Société romaine que l'histoire de l'édilité nous fera connaître et apprécier ; c'est l'histoire du peuple romain lui-même qui, après avoir confié le pouvoir exécutif à un

Roi élu, lui enlève le gouvernement lorsque ce Roi veut le transformer en une monarchie absolue et héréditaire, et le confie à deux consuls (1). Nous voyons apparaître peu à peu une tendance à fractionner et à affaiblir ce pouvoir en le scindant entre plusieurs magistrats : censeurs, préteurs, édiles, jusqu'à ce qu'enfin un mouvement de réaction se produise, grâce auquel l'Empereur, d'abord créé par le Sénat délégué du peuple, devient de plus en plus puissant, et absorbe, en quelque sorte, ces magistratures multiples en ramenant graduellement à lui ou à ses nouveaux fonctionnaires tous les pouvoirs. — De même, nous verrons les édiles, créés en même temps que les tribuns, devenir peu à peu plus nombreux (2), étendre leur juridiction et accroître leur importance pour disparaître sous l'Empire, après avoir vu réduire leurs pouvoirs.

C'est dire que nous étudierons l'édilité suivant la méthode historique. Cette méthode est aujourd'hui justement en honneur : ce n'est qu'en recherchant dans l'histoire la raison des changements successifs apportés à une institution qu'on peut en faire une étude sérieuse et vraie.

Notre travail comprendra deux parties : La première partie sera consacrée à l'*Histoire* et à l'*Organisation de l'Edilité*. Elle se subdivisera en trois chapitres dans lesquels nous examinerons successivement : 1° l'Origine des édiles plébéiens ; 2° la Création des édiles curules ; 3° l'Edilité, depuis la création des édiles

(1) C'était un moyen de rendre cette transformation impossible.

(2) Les édiles furent d'abord au nombre de deux ; plus tard on créa deux édiles curules. Le nombre des édiles fut enfin porté à six par César qui institua deux édiles *Ceriales*.

TOULOUSE

Ceriales, jusqu'à la disparition des édiles romains et des magistrats auxquels des fonctions du même genre avaient été confiées dans les colonies, les municipes et les provinces. Nous dirons un mot, dans un Appendice, des divers employés et appariteurs, ou *officiales*, adjoints aux édiles. — La deuxième partie comprendra trois chapitres dans lesquels nous examinerons les attributions des édiles en matière de police, c'est-à-dire la *cura urbis*, la *cura annonæ* et la *cura ludorum*.

Nous aurions pu nous borner à étudier exclusivement une de leurs nombreuses attributions, par exemple leur pouvoir de faire des édits ; mais il nous a semblé qu'un travail d'ensemble sur l'Edilité pourrait offrir plus d'intérêt.

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE ET ORGANISATION DE L'ÉDILITÉ

Les nombreuses guerres que durent soutenir les romains au moment de la chute de la Royauté et de l'établissement de la République avaient épuisé leurs ressources ; beaucoup, parmi eux, contractèrent des dettes, et comme l'intérêt de l'argent était à un taux très élevé, l'usure mena bientôt les plébéiens à la ruine, et de la ruine à l'esclavage, les créanciers ayant le droit d'enfermer *in ergastulis privatis* leur débiteur insolvable.

Les plébéiens se trouvaient donc, à cette époque, dans une fâcheuse situation ; aussi demandèrent-ils au Sénat de déclarer les dettes abolies. Voyant que leurs plaintes n'étaient pas écoutées, ils refusèrent de servir dans les légions ; c'est alors que, pour vaincre leur résistance, on créa la dictature : le Dictateur avait droit de vie et de mort sur tous les citoyens.

Après la bataille du lac Régille (496 av. J.-C.) (1)

(1) Toutes les dates sont indiquées avant et après Jésus-Christ ; jamais elles n'ont pour point de départ la fondation de Rome.

TOULOUSE

et la mort de Tarquin, le peuple, abandonnant de nouveau les légions, se retira sur le Mont-Sacré ; c'est alors que Ménénius Agrippa, — l'un des délégués envoyés aux plébéiens par les patriciens effrayés, — leur conta la fable « des membres et de l'estomac ». Les plébéiens consentirent à traiter et, sur leur demande, on leur promit que les esclaves pour dettes seraient affranchis et que les débiteurs insolvables seraient libérés ; mais ils exigèrent des garanties.

C'est alors que l'on créa deux magistrats plébéiens, portant le nom de *tribuns*, chargés d'empêcher qu'un plébéien pût être emprisonné pour dettes ; leur personne était inviolable et sacrée ; leur magistrature était annale et, pendant tout le temps que duraient leurs fonctions, ils ne devaient point quitter Rome pour plus d'un jour ; les portes de leur maison devaient toujours rester ouvertes.

Les lois qui instituèrent le tribunat furent appelées *Leges sacratæ*.

En même temps que les tribuns, on créa deux magistrats, appelés *édiles*, qui furent en quelque sorte les administrateurs et, dans certains cas, les juges de la communauté plébéienne, comme les tribuns en étaient les chefs politiques (1).

Telle fut la commune origine des tribuns de la plèbe et des édiles plébéiens.

(1) Dès leur création, les édiles plébéiens furent chargés de la direction du commerce des grains et des transactions entre plébéiens ; il n'est donc pas surprenant que les édiles aient plus tard accru leurs attributions en ces matières.

CHAPITRE PREMIER

LES ÉDILES PLÉBÉIENS JUSQU'A LA CRÉATION DES ÉDILES CURULES (494-366 av. J.-C.)

Le nom d'*édile*, donné aux deux magistrats créés en même temps que les tribuns, vient certainement du mot *ædes* (1); mais on n'est pas d'accord pour expliquer cette étymologie : les auteurs anciens, notamment Varron (*de Lingua Latina*, V, 81), pensent qu'ils étaient ainsi nommés parce que c'est à ces magistrats qu'était confié le soin des édifices sacrés et privés *(ædilis qui ædes sacras et privatas procuraret)*. Nous ne croyons pas que cette opinion soit exacte, car le soin et la surveillance des édifices ne constituait qu'une faible partie de leurs attributions; nous pensons plutôt, avec MM. Mommsen et Willems (2) que l'appellation d'*édiles* vient de ce que ces magistrats se tenaient *ad ædem Cereris :* dès leur origine, la garde de ce temple leur fut confiée et la surveillance des

(1) L'opinion ancienne, rapportée par Fœstus et d'après laquelle *ædilis* viendrait de *aditus*, parce que le peuple pouvait facilement approcher ce magistrat *(quod facilis ad eum plebi aditus est)*, ne nous paraît pas soutenable.

(2) Mommsen, II, p. 470. — Willems, *Dr. pub. rom.*, p. 278.

approvisionnements et de la vente du blé constitua une de leurs fonctions les plus importantes.

Au reste, ces diverses opinions ne reposent que sur des conjectures.

Ces édiles plébéiens furent des magistrats d'ordre secondaire.

On a classé les magistrats romains en diverses catégories : en magistrats patriciens et plébéiens, curules ou non, supérieurs et inférieurs. Bornons-nous à indiquer ici la division des magistrats quant à l'*imperium* et à la *potestas*, pour bien comprendre quelle était, au milieu d'eux, la situation des édiles.

La puissance publique était appelée, chez les romains, *imperium* et *potestas* (1) ; le premier de ces termes s'appliquait à la puissance publique la plus élevée, y compris la juridiction et le commandement militaire (au Roi, à l'origine ; plus tard, aux consuls et à ceux qui avaient la puissance consulaire) (2) : il y avait un *imperium regium*, *dictatoris*, *consulare*, *prætorium*. L'*imperium* faisait défaut aux tribuns, aux censeurs, aux édiles, aux questeurs ; mais ces derniers n'en avaient pas moins la *tribunicia*, *censoria*, *ædilitia*, *quæstoria potestas*. L'expression de *potestas* apparaît donc comme servant à désigner l'idée large de « pouvoir », par rapport au mot *imperium* qui s'appliquait seulement à la puissance des magistrats supérieurs.

Spécialement en ce qui concerne la *potestas* des

(1) Mommsen, I, p. 24.

(2) *Consules et ceteri qui habent imperium* (Varron, dans Aulu-Gelle, XIII, XII).

édiles et le caractère de l'édilité, il se produisit pendant la première période (494-366) une modification importante. Les édiles furent-ils élus par les assemblées centuriates, ou bien, comme on l'a prétendu, nommés à l'origine par les tribuns? La vérité de ce dernier système, soutenu par M. Willems, n'est nullement démontrée ; mais, ce qui est certain, c'est qu'ils exerçaient seulement les fonctions que ces magistrats leur déléguaient. Tite-Live raconte de nombreuses anecdotes qui le prouvent ; il dit, par exemple, que les tribuns ayant cité Coriolan devant le peuple par l'intermédiaire des édiles, Coriolan leur répondit par des paroles de mépris. Les édiles reçurent alors mission des tribuns de s'emparer, comme de véritables licteurs, de la personne de Coriolan ; celui-ci résista : les édiles furent frappés, bousculés, si bien que la plèbe, indignée, demanda la mise en accusation du coupable qui avait violé le caractère sacré dont les édiles étaient revêtus.

De 494 à 471, les tribuns confièrent aux édiles plébéiens diverses fonctions telles que la garde des plébiscites (fr. 2, § 21, D., liv. I, tit. II), qui étaient déposés dans le temple de Cérès (1), et l'assistance à donner à ceux qui imploraient leur protection, *auxilium* (2) ; le tribun se servait de son droit de *veto* ou droit de *prensio* pour empêcher l'acte d'un magistrat ; il pouvait agir seul ; mais, d'habitude, il en référait ensuite au collège des tribuns. De même, les édiles exercèrent par délégation cet *auxilium* ; chacun d'eux

(1) C'était pour les soustraire à l'arbitraire des consuls.
(2) Willems, *Dr. publ. rom.*, p. 278.

pouvait agir seul, sans qu'il fut besoin de l'intervention du collège (1).

On s'est demandé si les édiles, lorsqu'ils exerçaient l'*auxilium* des tribuns, avaient comme eux le droit de *prensio*, c'est-à-dire le droit de faire arrêter un citoyen ou un magistrat *(in vincula duci jubere)?* M. Willems (2) pense que les édiles plébéiens possédaient le *jus prensionis ;* bien que cette opinion ait été contestée, il semble qu'on doive l'accepter : nous venons de dire, en effet, que les édiles plébéiens étaient, à l'origine, les auxiliaires des tribuns ; ils agissaient en vertu de la délégation qui leur était donnée par ces magistrats ; ils exerçaient notamment l'*auxilium* en leur nom ; comment l'auraient-ils fait s'ils n'avaient pas pu se servir des moyens mis à la disposition des tribuns? On doit donc admettre, semble-t-il, — car nous sommes encore dans le domaine des hypothèses, — que les édiles plébéiens, délégués des tribuns, purent exercer le *jus prensionis*.

Mais en fut-il de même lorsque les édiles, devenus indépendants des tribuns, eurent un pouvoir propre? On l'a soutenu en faisant d'abord remarquer que ce droit était nécessaire, indispensable aux édiles pour exercer efficacement leurs nombreuses attributions. On se fonde également sur ce fait que les édiles avaient auprès d'eux des *viatores*, auxiliaires spécialement chargés de procéder à ces arrestations. Mais, outre que ce dernier point est contestable, Mommsen (3) refuse aux

(1) Mommsen, I, p. 31 et suiv.
(2) Willems, *Dr. publ. rom.*, p. 278.
(3) Mommsen, I, pp. 176 et 177.

édiles le *jus prensionis*, parce que, d'après lui, ce droit d'arrestation appartenait spécialement aux magistrats supérieurs (possédant l'*imperium*), contre les magistrats inférieurs qui leur manquaient de respect, contre les sénateurs qui troublaient les débats du Sénat (1) et contre toute personne accusée du mépris de l'autorité ; c'était aussi un moyen de détention préventive des accusés. Ce droit d'arrestation appartenait en outre aux tribuns et ils en abusèrent même, dans les dernières années de la République, contre les magistrats supérieurs ; mais, dit Mommsen, les édiles ne pouvaient pas exercer le *jus prensionis*, et il cite en ce sens un texte de Varron (2) qui compte les édiles parmi les magistrats *qui potestatem neque vocationis populi viritim habent neque prensionis*.

En résumé, rien ne démontre que les édiles, lorsqu'ils eurent cessé d'être les auxiliaires des tribuns, aient possédé le *jus prensionis*, et le texte de Varron, rappelé par Mommsen, semble au contraire confirmer l'opinion de ce savant auteur sur cette partie controversée des pouvoirs édilitiens.

Si les édiles plébéiens n'avaient pas, à l'origine, de pouvoirs propres et distincts, ils avaient par contre un privilège considérable, en tant que fonctionnaires subalternes des tribuns : l'inviolabilité (3).

En 471 avant J.-C., en vertu du *plebiscitum Publilium Voleronis*, les édiles plébéiens devinrent absolu-

(1) C'est ainsi que procéda César contre le sénateur Caton (Aulu-Gelle, IV, x).

(2) Varron dans Aulu-Gelle, XIII, XIII.

(3) Tite-Live, III, 55.

ment indépendants des tribuns; les uns et les autres furent élus aux *concilia plebis* présidés par un membre du collège des tribuns désigné par le sort (1). Ces magistratures, comme celles des consuls, préteurs, questeurs, étaient annales (2).

Dès lors, on le comprend, l'importance des édiles devint plus considérable. Leurs rapports avec le Sénat et les consuls devinrent plus fréquents et plus étroits; des fonctions déterminées leurs furent assignées. C'est ainsi qu'en 449 la garde des sénatus-consultes leur fut confiée par le Sénat (3). De même ils furent chargés de prendre soin « *ne qui nisi romani dii, neu quo alio more quam patrio colerentur* ». Tite-Live raconte, en effet (4), qu'à la suite de diverses épidémies qui sévissaient à cette époque, ainsi que d'une grande sécheresse et de la famine qui en résulta, les romains s'étaient laissé entrainer à des pratiques superstitieuses empruntées à des religions étrangères; c'est alors que le Sénat chargea les édiles de prendre des mesures pour enrayer ces tendances.

Les édiles plébéiens furent également chargés de l'organisation des jeux publics. Ces différents pouvoirs qui leur furent confiés de 471 à 366 augmentèrent leur importance; elle grandit bien davantage à partir de 366, par suite de la création des édiles curules.

Mais, tandis que les édiles plébéiens, se détachant des liens qui les rattachaient au tribunat, voyaient s'accroître leur puissance, les avantages qu'ils possédaient

(1) Tite-Live, II, 56, 58. Willems, *Dr. pub. rom.*, p. 178.
(2) Mommsen, I, 23.
(3) Tite-Live, III, 55.
(4) Tite-Live, IV, 30.

en qualité de délégués des tribuns disparurent en même temps et notamment leur inviolabilité. Celle-ci leur était encore reconnue par la *Lex Horatia* (449) qui renouvelait la *Lex Sacrata* (1) ; mais elle disparut ensuite.

Tant que les édiles furent les subalternes des tribuns, l'édilité fut gérée ordinairement avant le tribunat ; au contraire, lorsque plus tard les édiles devinrent des magistrats d'une plus grande importance, le tribunat précéda généralement l'édilité (2).

En résumé, cette première période de l'histoire de l'édilité nous montre une transformation considérable de cette magistrature : d'abord simples auxiliaires des tribuns, les édiles parviennent à une complète indépendance vis-à-vis de ces magistrats et sont directement élus par les *concilia plebis* ; peu à peu, des fonctions leur sont spécialement dévolues, et à partir de l'an 366 av. J.-C. ils voient non seulement augmenter leur nombre, mais en même temps leur puissance s'accroître.

(1) Tite-Live, III, 55.

(2) Mommsen, *op. cit.*; Willems, p. 278, note 5, *in fine*. — Les édiles qui donnaient des fêtes splendides dans le but d'éblouir leurs concitoyens et d'acheter leurs suffrages (V. *infra*, IIe part., ch. III), n'avaient recherché l'édilité que pour s'en faire, en quelque sorte, un marchepied, afin d'obtenir ensuite une magistrature lucrative dans les provinces (Voy. en ce sens, Laboulaye, *Lois crim. des rom.*, p. 44). On comprend donc que les édiles n'aient point, à la fin de leur charge, aspiré au tribunat.

CHAPITRE II

CRÉATION DES ÉDILES CURULES (366 AV. J.-C.)
POUVOIRS DES QUATRE ÉDILES

La création du tribunat et de l'édilité plébéienne n'avait pas mis un terme aux dissensions qui se produisaient à Rome entre patriciens et plébéiens ; elles avaient toujours pour cause la situation malheureuse des plébeiens et leurs efforts pour arriver à l'égalité politique avec les patriciens. En 449 ils s'étaient, une seconde fois, retirés sur le Mont-Sacré.

Deux riches plébéiens, véritables réformateurs, Licinius Stolon et Sextius, proposèrent, en 376, que l'un des deux consuls fût toujours pris parmi les plébéiens. Pendant dix ans le Sénat résista ; enfin, les patriciens cédèrent et pour la première fois (366 av. J.-C.), le plébéien Sextius fut nommé consul.

Mais pour ne point paraître accepter une réforme complète et sans compensation pour eux, les patriciens eurent soin de distraire du consulat les fonctions judiciaires ; elles furent confiées à un magistrat nouveau, le préteur, d'ordre patricien. De même, les patriciens, voyant que les édiles prenaient une importance tous les jours plus considérable, créèrent à côté de l'édilité

plébéienne l'édilité curule (1) réservée aux patriciens.

Cette dernière création avait été d'ailleurs favorisée par les évènements : on avait voué un temple à la Concorde pour célébrer la réconciliation des deux ordres et, pour fêter cette réconciliation, le Sénat avait décidé, par la *Lex Licinia de consulatu*, qu'un jour serait ajouté aux *ludi maximi* qui, précédemment, ne duraient que trois jours. Les édiles plébéiens, chargés de s'occuper des jeux publics, craignant sans doute, dit Tite-Live, de voir une nouvelle et lourde charge pécuniaire s'ajouter à celles qu'ils supportaient déjà, refusèrent d'organiser ceux que le Sénat venait d'instituer. C'est alors que quelques jeunes patriciens offrirent de prendre sur eux l'organisation de ces jeux, à condition de devenir édiles (*ut ædiles fierent*) puisqu'ils allaient en remplir les fonctions. C'est ce que raconte Tite-Live qui dit (ch. VI, 42) : *factum senatusconsultum ut duoviros ædiles* EX PATRIBUS *dictator populum rogaret*. On lit de même au § 26 du frag. 2, liv. I, tit. II, au Digeste : *deinde cum placuisset creari etiam ex plebe consules : cœperunt ex utroque corpore constitui. Tunc ut aliquo pluris patres haberent placuit duos ex numero patrum constitui ; ita facti sunt ædiles curules.*

Telle fut l'origine de l'édilité curule. Si, dans le principe, cette magistrature fut réservée aux seuls patriciens, peu à peu elle devint accessible aux plébéiens

(1) Cette expression vient du mot *curulis*. D'après l'opinion la plus répandue (Willems, *Le Sénat*, I, p. 132, note 6), *curulis* aurait pour étymologie l'expression *curis* ou *quiris*, synonyme de *hasta* ; la lance était, à Rome, le symbole de la puissance.

qui, nous l'avons déjà plusieurs fois constaté, s'efforcèrent toujours d'arriver à l'unité des deux ordres. Peu de temps après l'institution des édiles curules, il fut décidé que *alternis annis ex plebe fierent. Postea promiscum fuit* (1).

Comme les édiles plébéiens, les édiles curules étaient au nombre de deux. Ce qui les distinguait les uns des autres, c'est que les premiers furent toujours élus aux *concilia plebis* (comme il a été dit au chapitre précédent) et restèrent des *magistratus plebei non curules;* les autres, *magistratus patricii curules*, étaient élus aux *comitia tributa*, présidés par un consul ou par un magistrat extraordinaire remplaçant le consul. Néanmoins, lorsque l'édilité curule fut devenue accessible aux plébéiens, les fonctions des quatre édiles furent, dans l'ensemble, à peu près les mêmes; ils ne formèrent qu'un seul collège et eurent chacun des attributions semblables, notamment quant à l'exercice de la police municipale.

Les édiles curules avaient les *auspicia minora* ; bien qu'en théorie les auspices fussent réservés aux magistrats patriciens, les édiles plébéiens avaient aussi, en fait, les *auspicia minora* ; ce droit leur fut reconnu antérieurement à 202 av. J.-C.

Les conditions nécessaires pour être édile étaient à peu près les mêmes que celles qui étaient exigées pour arriver aux autres magistratures ; les élections des divers magistrats se faisaient suivant des règles presque identiques, aussi nous bornerons-nous à les rappeler brièvement.

(1) Tite-Live, VII, 1.

Il fallait, pour devenir *magistratus populi romani*, être citoyen romain *cum jure honorum* ; les candidats devaient aussi, en principe, être ingénus ; mais très souvent le peuple nomma à diverses magistratures des hommes qui n'avaient point cette qualité ; ils devaient, en outre, s'être présentés pendant dix ans au *dilectus* ou tirage au sort ; enfin, celui qui briguait une magistrature devait être mâle, pubère, avoir l'*ætas legitima*. Mais quel était cet âge, exigé par la *Lex Villia*? Les discussions sont nombreuses sur ce point ; l'opinion la plus répandue, — qui est reproduite par M. Humbert, — est qu'il fallait avoir trente sept ans pour gérer l'édilité, soit plébéienne, soit curule. Un magistrat sortant de charge ne pouvait être immédiatement réélu ; de même, il devait attendre un certain temps, parfois un délai de deux années, — *biennius*, — pour passer d'une magistrature à l'autre en suivant l'*ordo magistratuum* (1). Cela ne s'appliquait pas aux édiles plébéiens qui voulaient être nommés édiles curules ; ils pouvaient, à l'expiration de la première charge, briguer aussitôt la seconde ; plusieurs des prescriptions qui précèdent furent du reste souvent violées.

On ne pouvait cumuler plusieurs charges à la fois (2) ; mais, en prévision d'un échec, on pouvait en briguer plus d'une, et les exemples de ce fait ne sont pas rares dans l'histoire des magistratures romaines.

Pour être candidat à certaines magistratures, il fal-

(1) Il n'y avait pas, à cette époque, de hiérarchie entre les magistrats romains, mais il était d'usage d'aspirer d'abord aux magistratures d'importance secondaire avant de prétendre aux plus élevées.

(2) Tite-Live, XXXIX, 39.

lait d'abord une *professio nominis* ou déclaration faite au magistrat qui devait présider l'élection ; mais cette formalité n'était pas exigée de ceux qui aspiraient à l'édilité. Tout le monde connaît l'origine du mot candidat : ceux qui briguaient les suffrages de leurs concitoyens étaient revêtus d'une *toga candida*.

Il y aurait des rapprochements bien intéressants à faire entre la façon dont les candidats, à Rome, préparaient leur élection et leur manière d'agir à notre époque ; mais cela nous éloignerait de notre sujet. Rappelons seulement qu'autrefois comme aujourd'hui, tout candidat était accompagné, dans ses « tournées de propagande » (si l'on nous permet cette expression), par de nombreux personnages ayant auprès de lui des fonctions diverses, mais bien définies ; les uns (*sectatores*) lui faisaient escorte, tandis que les autres le suivaient et l'entouraient (*deductores*) depuis sa demeure jusqu'à la place publique ; ceux qui possédaient ou croyaient posséder une certaine influence (*suffragatores*), le recommandaient aux suffrages des électeurs ; enfin, certains autres, appelés *nomenculatores*, — ce n'étaient pas les moins utiles, — indiquaient au candidat le nom des personnes que celui-ci ne connaissait pas, et il allait alors, les appelant par leur nom, leur serrer la main et leur faire force promesses. Quelquefois on achetait les suffrages. Il paraît que les édiles excellaient à faire de la réclame électorale.

On trouve aujourd'hui, comme autrefois, à Rome, auprès des citoyens qui briguent des fonctions électives, les mêmes « officieux » ; seulement on ne les appelle plus des *deductores*, des *suffragatores*, des *nomenculatores*.

Le magistrat qui devait présider une élection convoquait les électeurs au moins un *trinundinum* (espace de temps comprenant trois marchés) à l'avance. Il indiquait, au moyen d'une *rogatio*, sur quoi l'on aurait à voter. Les jours pendant lesquels le peuple pouvait se réunir (*dies comitiales*) étaient pris parmi les fastes et désignés à l'avance par les pontifes, chargés de la rédaction du calendrier ; mais, en 304 av. J.-C., l'édile curule Cn. Flavius publia dans son édit le tableau des jours *comitiales* pour qu'ils fussent connus du peuple. A la fin de la République, il y avait environ 190 jours *comitiales* (1). Ils coïncidaient, à l'origine, avec les jours de marché ; mais la loi *Hortensia* décida le contraire, afin de ne point entraver les transactions.

Avant l'élection des édiles curules, le magistrat président consultait les auspices ; cette formalité n'avait pas lieu lors de l'élection des édiles plébéiens, qui se faisait *inauspicato*.

Le vote était fait *tributim*, et dans chaque tribu, *viritim*. Chaque tribu comptait pour un suffrage. Si deux candidats à l'édilité obtenaient le même nombre de voix, on tirait au sort. Le résultat du vote était ensuite proclamé par le président (*renuntiatio*). Divers faits, tels que certains auspices (éclair, tonnerre), l'intercession d'un magistrat égal ou supérieur au président, l'intercession d'un tribun, etc., empêchaient l'élection. De même, la simple déclaration par un magistrat qu'il observait le ciel (*jus obnuntiationis*) avait pour effet de dissoudre la réunion des comices ; au reste, le magistrat supérieur pouvait défendre à l'inté-

(1) Willems, *Dr. pub. rom.*, p. 296.

rieur d'user de ce droit. Néanmoins, on comprend quels abus pouvait entrainer le *jus obnuntiationis* ; aussi, en 58 av. J.-C., le tribun Clodius proposa une loi décidant qu'aucun magistrat n'observerait le ciel le jour où le peuple devrait se réunir dans ses comices.

Le magistrat élu et non installé était *designatus* (1). Dès ce moment, il avait la qualité de magistrat et il pouvait publier son édit ; mais celui-ci n'était exécutoire qu'après l'installation du magistrat qui l'avait publié. Les édiles entraient en charge le même jour que les consuls ; comme eux, les édiles curules consultaient les auspices. A partir de l'an 154 av. J.-C., ce *dies solennis* d'entrée en charge fut fixé au 1er janvier ; à l'origine, c'était aux ides de mars. Dans les cinq jours, les édiles devaient prêter serment.

Les pouvoirs des édiles étaient devenus plus nombreux et plus importants lorsque furent créés les édiles curules ; l'une de leurs attributions premières, — la garde des archives, — avait été donnée aux questeurs, mais ils en avaient, en revanche, acquis de nouvelles, que l'on peut classer en trois groupes, comme l'a fait Cicéron dans le *De legibus*, ainsi que nous le rappelons au début de notre *Introduction*. Il définit les édiles : *curatores urbis, annonæ, ludorumque solemnium*. Bornons-nous à énumérer, sous ces trois rubriques, les principales attributions des édiles ; nous les étudierons en détail dans la deuxième partie de cette Thèse.

Comme *curatores urbis*, les édiles étaient chargés de

(1) Cicéron était édile *designatus* quand il commença ses accusations contre Verrès.

ce que nous appelons aujourd'hui la police municipale. Ces fonctions peuvent être ramenées à trois principales : 1° la police de la voirie et la police sanitaire comprenant : la surveillance des édifices (*ædes sacræ et privatæ*), le balayage et l'entretien des rues et des places publiques, la construction des édifices publics, etc.; 2° l'organisation des secours en cas d'incendie et la surveillance du service des eaux ; 3° la surveillance des pratiques des cultes étrangers, des mœurs publiques, du luxe même, et l'exercice de ce que nous appelons aujourd'hui la censure du théâtre. On voit que ces fonctions avaient certains points communs avec celles des censeurs, et cela n'est point surprenant, car bien des fonctions censoriales étaient, en l'absence des censeurs, exercées par les édiles.

Cette *cura urbis* était exercée par *sortitio* ou *comparatio* (1) et par district, — par arrondissement, dirions-nous aujourd'hui en parlant de Paris ou de l'une de nos grandes villes, qui sont également divisées, quant à la police, en plusieurs circonscriptions ayant à leur tête un maire à Paris, un commissaire de police en province. Chacun des quatre édiles exerçait cette attribution dans une des quatre anciennes *regiones* de Rome (2). Nous verrons plus loin que, dès le principat d'Auguste, Rome fut divisée en quatorze *regiones*, au point de vue de la police. Alexandre Sévère mit un *curator* à la tête de chacune d'elles.

Comme *curatores annonæ*, les quatre édiles étaient

(1) *Lex Jul. munic.*, 1, 24, dans le *Corp. inscr. lat.*, I, p. 120.

(2) Mommsen, I, p. 53, n° 6. — Ces quatre *regiones* étaient appelées : *Suburana*, *Esquilina*, *Collina* et *Palatina* (Humbert, Dre des ant., v° *ædiles*, p. 98).

chargés : 1° de veiller à l'approvisionnement de la ville et à la vente du blé à des prix modérés ; 2° d'assurer la police générale des marchés, spécialement en ce qui concernait les ventes d'esclaves, la qualité des marchandises, les poids et mesures, l'usure, etc.

Comme *curatores ludorum*, les édiles étaient chargés de l'organisation des jeux publics ; ils en avaient aussi la surveillance, en vertu de leur droit de police. Mais, contrairement à ce qui avait lieu pour la *cura urbis* et la *cura annonæ*, les quatre édiles n'avaient pas les mêmes fonctions aux points de vue des jeux : les édiles curules donnaient les *ludi megalenses* ; les édiles plébéiens organisaient les *ludi plebei*.

Telles étaient les principales attributions des édiles. S'ils avaient tous les quatre un pouvoir à peu près égal, notamment quant à la police des marchés, les deux édiles curules seuls, au moins à une certaine époque, étaient investis d'une fonction très importante : la juridiction commerciale (D., fr. 1, *princ.*, liv. XXI, tit. 1). C'est pour cela qu'ils publiaient, comme le préteur, un édit lors de leur entrée en charge (*edictum ædilicium*).

Il existait, en effet, à Rome, une coutume régulièrement suivie, en vertu de laquelle les magistrats indiquaient, au début de leur magistrature, de quelle manière ils exerceraient leurs attributions et interpréteraient la loi. Cette coutume n'était pas très ancienne ; elle n'était point encore pratiquée sous la Loi des XII Tables (Gaius, IV, § 11). Cela n'est pas surprenant, car nous savons que les patriciens cachaient soigneusement au vulgaire les formes de procédure ; les plébéiens finirent pourtant par les connaître, grâce à

Gnœus Flavius, scribe d'Appius Claudius ; il les révéla au peuple qui, dans un élan de reconnaissance, fit de lui un tribun, un édile curule, un sénateur (D., fr. 2, § 7, liv. I, tit. II). La publication d'un édit par les magistrats était l'une des conséquences de ce fait que le peuple romain était essentiellement conservateur à l'égard de sa législation ; il professait pour elle un véritable respect, en sorte qu'il lui répugnait de la modifier, de la remanier sans cesse. Comme le font les Anglais pour leurs lois constitutionnelles, les Romains préféraient tourner la Loi que l'abroger ouvertement. Nous avons changé tout cela : de nos jours, on fait et on défait les Lois avec une égale précipitation, et nous nous demandons vraiment s'il faut préférer ce système à celui qui était en usage chez les Romains. Les édits des magistrats furent justement l'un des moyens employés pour « faire la Loi » ou pour la modifier insensiblement sans l'abroger.

L'édit des édiles, comme l'édit du préteur, était appelé *perpetuum* ou *repentinum*, suivant qu'il était fait avant l'entrée en charge et pour toute une année, contenant des règles générales, ou suivant qu'il était rendu au cours de l'exercice de l'édilité, à l'occasion d'un fait particulier. De même on l'appelait *translatitium* pour la partie qui était seulement la reproduction, la confirmation des édits précédents, et *novum* pour la partie qui renfermait les innovations apportées par le nouveau magistrat.

En général, l'édit était inscrit sur l'*album*, c'est-à-dire sur un écriteau, des tablettes ou même une muraille, revêtue d'un enduit blanc de gypse ou de stuc ; on y écrivait en lettres noires, avec des rubriques

rouges, ce que l'on voulait porter à la connaissance des citoyens.

Parmi les édits des magistrats, celui des édiles curules avait une très grande importance, car, non seulement il réglait les conditions intrinsèques des ventes d'esclaves, d'animaux et d'autres objets mobiliers, mais même il s'appliquait à toutes les ventes mobilières et immobilières (1).

Le *jus edicendi* a-t-il été donné aux édiles curules à l'exclusion des édiles plébéiens? Les textes sembleraient le faire croire, car ils ne mentionnent jamais que les édits des premiers. On ne voit pas cependant pour quelle raison cette délégation d'une partie du pouvoir législatif consacrée par l'usage aurait été refusée aux édiles plébéiens; aussi admettons-nous, avec la plupart des auteurs, qu'ils eurent, au moins à l'origine, le droit de se prononcer sur les affaires qui leur étaient soumises et de rédiger un édit; mais il est bien certain que, dans la suite, les édits édilitiens ont porté le nom des édiles curules seuls, soit que, comme on l'a soutenu, les quatre édiles ayant concouru à leur confection, les deux curules leur aient donné leur nom, à cause de leur prépondérance vis-à-vis de leurs collègues, soit, comme cela paraît plus vraisemblable, qu'ils aient profité de cette prépondérance pour se réserver peu à peu exclusivement cette partie des pouvoirs édilitiens.

Les édiles, qui avaient le *jus edicendi*, avaient également le *jus dicendi*. La procédure, à Rome, comprenait

(1) Fr. 1, *princ.* et § 1; fr. 38, *princ.*, D., *de ædil. ed.*, liv. XXI, tit. I.

deux parties : *in jure*, les plaideurs se présentaient devant le magistrat, l'édile par exemple, qui fixait le point de droit ; *in judicio*, ils se présentaient au juge qui appliquait le droit au fait. Les édiles exerçaient tous cette *jurisdictio* dans la sphère des attributions qui leur étaient confiées, non seulement les édiles curules et plébéiens, mais aussi les édiles *ceriales* dont nous parlerons plus loin ; il est dit, en effet, au § 34 du fr. 2, au Dig., *de orig. jur.*, liv. I, tit. II, que *sex ædiles in civitate jura reddebant.*

Pour exercer les nombreuses fonctions qui leur étaient dévolues, les édiles possédaient le *droit de coercition* ; c'était « le moyen par lequel un magistrat ayant emis un ordre dans la limite de ses attributions, se faisait légalement justice contre le citoyen qui refusait d'obéir ou contre celui qui entravait le magistrat dans l'exercice de ses fonctions ».

Le principal moyen de coercition donné aux édiles était le droit d'infliger des amendes ; ces amendes pouvaient être prononcées au profit du Trésor ou de la caisse d'un Temple, celui de Cérès, par exemple ; mais les édiles n'avaient probablement plus la *prensio* depuis l'époque où les édiles plébéiens étaient devenus indépendants des tribuns (1). Le droit de coercition leur suffisait. Les édiles avaient aussi le droit de saisie *(pignoris capio)* (2) ; c'était la suite naturelle de leur droit de coercition au moyen d'amendes. Ils les appliquaient, soit comme sanction des ordres qu'ils donnaient dans les limites de leur compétence administra-

(1) Mommsen, I, 176 et 177.
(2) Tacite, *Annales*, 13, 28.

tive et civile, soit en exécution des lois pénales : tout délit pouvant être frappé d'une amende appartenait à la *cognitio* des édiles qui les prononçaient et les défendaient devant les Comices (1).

La *lex Alternia Tarpeia de multa* (454 av. J.-C.) qui avait conféré à tous les magistrats le *jus multæ dictionis* d'abord réservé aux consuls, fixa en même temps une *multa suprema* portée à deux moutons et trente bœufs. Une *lex Julia Papiria de multarum æstimatione* (430 av. J.-C.) évalua la brebis à 10 as et le bœuf à 100 as, en sorte que la *suprema multa* était de 3020 as. Si le magistrat excédait son droit, le citoyen avait sans doute le *jus provocationis* ; ce qui est certain, c'est que la législation décemvirale accorda le droit d'appel *ab omni judicio pœnaque* (2). Lorsque les magistrats voulaient dépasser la *suprema multa* et appliquer de fortes amendes, ils introduisaient directement la cause devant le peuple ; c'est ce qu'on appelait *inrogare multam*.

Les lois pénales en vertu desquelles les édiles prononçaient de fortes amendes étaient surtout celles qui visaient les mauvais sorts jetés aux récoltes, l'accaparement des grains, l'usage abusif des pâtures publiques, l'usure, le *stuprum*, etc.

Des garanties avaient été d'ailleurs établies contre les abus de pouvoirs dont les édiles auraient pu se rendre coupables. C'était d'abord un droit de *veto* du magistrat supérieur, permettant à celui-ci de s'opposer

(1) Mommsen, I, p. 188. — Les édiles, comme les magistrats inférieurs, n'avaient le *jus cum populo agendi* que pour soutenir les *multæ irrogatæ* par eux.

(2) Cicéron, *de Rep.*, II, 31.

à l'accomplissement d'un acte ordonné par un magistrat inférieur. *L'intercession* était le droit d'un magistrat de rang égal ou supérieur d'annuler, de casser l'acte d'un magistrat. — Le droit de *veto* dont il vient d'être fait mention ne doit pas être confondu avec celui du tribun qui s'exerçait à l'encontre de tout magistrat, sauf du dictateur.

Tels étaient les pouvoirs des édiles et les moyens qu'ils avaient pour les exercer.

Les édiles curules, égaux aux édiles plébéiens, quant à la plupart des attributions, avaient droit à des honneurs particuliers, par ce fait qu'ils étaient des magistrats curules. Les monnaies du temps nous montrent les édiles curules assis sur la *sella curulis* à pieds recourbés, tandis que les édiles plébéiens prenaient place sur le *subsellium* (ou *bisellium* quand le siège était à deux places), à pieds droits. Les édiles curules seuls avaient deux licteurs et un *tibicen* (joueur de flûte) ; seuls, ils avaient droit aux *funales cerei*, flambeaux portés devant certains magistrats ; enfin, les deux édiles curules étaient revêtus de la robe prétexte à bande de pourpre et portaient les *calcei patricii*, — chaussure en cuir rouge attachée par quatre courroies noires montant à mi-jambe.

Les anciens édiles curules jouissaient des droits sénatoriaux jusqu'à la prochaine révision de la liste sénatoriale ; ils étaient alors inscrits définitivement ou rayés. Cette prérogative fut aussi donnée aux anciens édiles plébéiens bien avant la fin de la République. Sous l'Empire, le prince conféra souvent à des personnes n'ayant jamais géré aucune magistrature des droits sénatoriaux avec le rang de préteur, tribun,

édile ou questeur ; on les appelait alors *ædilis adlectus*, par exemple. Parfois aussi le Sénat conférait à quelqu'un les *insigna* ou *ornamenta ædilitia*.

A leur sortie de charge, les édiles pouvaient aspirer aux plus hautes magistratures ; parfois, des récompenses exceptionnelles leur étaient décernées ; ainsi, orsque mourut l'édile Trébius, qui avait fait de généreuses distributions de blé, le peuple lui éleva une statue et transporta son corps sur le bûcher (1). Une autre fois, le Sénat décida qu'un monument serait élevé aux frais de l'Etat pour honorer la mémoire d'un édile de la plèbe.

Les édiles plébéiens, comme les édiles curules, siégeaient sur leur Tribunal au *forum* (2), appliquant des amendes, en vertu du *jus multæ dictionis*, à ceux qui contrevenaient à leurs ordres. Lorsqu'ils intentaient un procès devant le peuple aux *fœnatores*, *pecuarii*, *frumentarii* (3), l'affaire était alors portée aux *comitia tributa* ou aux *concilia plebis*, suivant que le procès émanait des édiles curules ou des édiles plébéiens.

Nous avons dit que les édiles versaient le produit des amendes soit à la caisse du Temple d'une divinité, soit au Trésor. Les édiles curules et les édiles plébéiens avaient des Trésors séparés dont les ressources servaient à effectuer certains travaux publics. Tite-Live donne de nombreux exemples de cas dans lesquels les édiles employèrentune partie des fonds de leurs Trésors à l'embellissement de la ville, des édifices, des

(1) Pline, *Hist. nat.*, XVIII, 4.
(2) *Lex Jul. mun.*, I, 34, dans le *Corp. inscr. lat.*, I, p. 120.
(3) Tite-Live, X, 23 et XXXVIII, 35.

temples, spécialement du Temple de Jupiter et de celui de Cérès.

Ces fonds servaient aussi en partie à l'organisation des jeux. Mais nous avons déjà dit et nous constaterons plus loin (IIe partie, chap. III) que, en dehors des sommes provenant du produit des amendes et même de celles que l'Etat mettait dans ce but à leur disposition (1), les édiles contribuaient, dans une large mesure, à la dépense au moyen de leur fortune personnelle.

(1) Tite-Live, XXII, 10.

CHAPITRE III

CRÉATION DES ÉDILES *Ceriales* (44 AV. J.-C.). — FIN DE L'ÉDILITÉ. — DES *Curatores operum publicorum*.

En 44 av. J.-C., César créa deux nouveaux édiles appelés *ceriales*, « *qui frumento præessent* » (D., fr. 2, § 32, liv. I, tit. II), et qui étaient en outre chargés des *ludi ceriales*. Le nombre des édiles se trouva, par ce fait, porté à six.

Cette création n'était pas destinée à accroître la puissance de l'édilité; ce fut, au contraire, le point de départ de la décadence pour cette magistrature. Ce que César avait commencé, Auguste l'acheva : la République disparaissait pour faire place à l'Empire; certaines institutions, certaines magistratures étaient, en quelque sorte, absorbées par l'Empereur; d'autres, comme l'édilité, étaient graduellement amoindries par la création de magistrats nouveaux entre lesquels étaient réparties les anciennes fonctions édilitiennes.

Déjà avant à cette époque, les édiles avaient à côté d'eux, — en dehors des *servi publici* et des *apparitores* placés sous leurs ordres, dont nous examinerons le rôle dans un appendice, — un certain nombre d'agents subalternes réunis en « commissions » et chargés de

certaines attributions édilitiennes ; mais alors ces agents, nommés d'abord par les magistrats, puis aux *comitia tributa* et peut-être pour quelques-uns aux *concilia plebis*, étaient subordonnés aux édiles : ils avaient été créés, non pour leur enlever une partie de leurs fonctions, mais seulement pour les aider à les remplir. Citons, parmi ces *magistratus minores*, les *triumviri nocturni*, chargés de la police de nuit et des secours en cas d'incendie, placés à ce point de vue ous l'autorité des édiles. Cinq citoyens portant le titre de *quinqueviri cis Tiberim et ultra Tiberim* étaient adjoints aux *triumviri*. De même il y avait des *quatuorviri* (D., fr. 2, § 30, liv. I, tit. II), *viis in urbe purgandis* et des *duumviri extra urbem purgandis* (dans un rayon de mille pas autour de la ville). Ils étaient, comme les précédents, subordonnés aux édiles.

Il en fut autrement pour les nouvelles institutions impériales : elles avaient pour but de concentrer la puissance entre les mains de l'Empereur ou de la déléguer en partie à des fonctionnaires impériaux unis entre eux par la hiérarchie ; aussi, ces nouveaux fonctionnaires ne furent-ils pas, en général, subordonnés aux anciens magistrats de la République. La plupart des dignités nouvelles introduites par l'Empire eurent dans le principe un caractère militaire. En outre, ceux qui en étaient les titulaires étaient nommés directement par l'Empereur et dépendaient de lui seul.

Quelques-uns reçurent certaines attributions confiées autrefois aux édiles : ce furent, au point de vue de la police municipale, le *præfectus urbis* et les *curatores urbis*.

La *præfectura urbis* avait été instituée par Auguste

(25 av. J.-C.); le *præfectus urbis*, étant chargé d'assurer le repos des habitants, de maintenir l'ordre dans les réunions publiques et de sévir contre les associations interdites, avait sous ses ordres une sorte de garde municipale ou garde urbaine, composée de trois et plus tard de quatre *cohortæ urbanæ* avec un effectif de six mille hommes (1). Les attributions du *præfectus urbis* comprenaient : la *cura carnis* (ou le soin d'empêcher la cherté excessive de la viande), la prohibition de l'usure, la répression des actes de cruauté excessive du maître envers l'esclave ou des faits d'insubordination du fils envers ses parents. Ses fonctions étaient nombreuses et variées; elles appartenaient, pour la plupart, aux édiles sous la République. (D., fr. 1, §§ 1, 2, 5, 7, 9, 10, 11, 12, 14, liv. I, tit. XII; — fr. 1, § 2, liv. XXXVII, tit. XV.)

La juridiction criminelle du *præfectus urbis* s'étendit graduellement (D., fr. 135, § 4, liv. XLV, tit. I; — fr. 8, liv. XLVII, tit. XI; — fr. 3, liv. XLVII, tit. XIX; — fr. 24, liv. XLVIII, tit. X), et depuis Marc-Aurèle il eut seul l'exercice de toute la juridiction criminelle à Rome et *intra centesimum miliarum* (D., fr. 1, § 4, liv. I, tit. XII). Quant aux procès civils, c'est devant lui que l'on portait les instances d'appel (D., fr. 38, liv. IV, tit. IV; — fr. 17, C., liv. VII, tit. LXII); ses sentences ne pouvaient être déférées qu'à l'Empereur (D., fr. 6, liv. XLIX, tit. I).

Dès le deuxième siècle av. J.-C., le *præfectus urbis* devint le premier magistrat de la ville et le chef de

(1) Tacite, *Hist.*, III, 64. — Rouard de Card, Th. de doct. : *Organisation de l'armée romaine*, p. 36.

tous les fonctionnaires exerçant la *cura urbis ;* il fut toujours choisi parmi les *consulares* (1).

La création de la *præfectura urbis* ne fut pas la seule réforme introduite par Auguste dans l'administration de la ville, autrefois confiée aux censeurs et surtout aux édiles : Rome était, à l'origine, divisée en quatre *regiones*. Le nombre de ces districts fut porté à 14 par Auguste. Les *regiones* étaient subdivisées en *vici* : il y en avait 265 sous Vespasien (70 ap. J.-C.), et 307 sous Constantin.

Au commencement de l'Empire, les 14 *regiones* étaient réparties par *sortitio* entre les édiles au point de vue de la *cura urbis*. A la tête de chaque *vicus* se trouvaient plusieurs *vicomagistri* sous les ordres des édiles ; ces *vicomagistri* avaient dans leurs attributions le soin d'organiser les fêtes religieuses du *vicus ;* à cette occasion, ils portaient la *toga prætexta* et étaient escortés chacun de deux licteurs.

Alexandre Sévère (222-235) mit à la tête de chacune des *regiones* un *curator* qui était pris parmi les *consulares*. Réunis sous la présidence du *præfectus urbis*, ils formaient une commission chargée de traiter toutes les affaires municipales. Quant aux édiles, après avoir eu la haute main sur l'organisation de la police muni-

(1) En 1891, M. Otto Hirschfeld a lu à l'Académie des sciences de Berlin un mémoire sur l'organisation de la police dans l'Empire romain. — Il y traite du préfet de Rome, — véritable préfet de police, — du préfet des vigiles, et d'un grand nombre d'agents portant les noms de : *beneficiarii*, *speculatores*, *curiosi* (agents secrets comme nos agents de la sûreté), *stationarii* (analogues à nos gendarmes, etc.).

La *Revue bleue* du 12 septembre 1891, dans son supplément, a donné une brève analyse de ce mémoire.

cipale, ils n'étaient plus que des magistrats secondaires par rapport au *præfectus*, et peu de temps après ils disparurent.

A côté du *præfectus urbis*, Auguste avait institué un magistrat chargé d'une partie spéciale de la police municipale : c'était le *præfectus vigilum* chargé de veiller à la sûreté matérielle de Rome et spécialement de diriger l'organisation des secours en cas d'incendie ; il avait sous sa surveillance des *stationes vigilum*, véritables postes de pompiers.

Le *præfectus vigilum* exerçait la juridiction criminelle à l'égard des incendiaires, voleurs, etc. Cependant, le *præfectus urbis* connaissait des causes particulièrement graves (D., fr. 3, § 1, liv. I, tit. xv). Le *præfectus vigilum* était pris parmi les *equites*, plus tard même parmi les sénateurs.

Ce n'était pas seulement l'organisation de la *cura urbis* qui avait été modifiée par Auguste ; il avait également innové en ce qui concernait la *cura annonæ*. L'approvisionnement de la ville, la vente du blé, les distributions mensuelles et gratuites qui étaient dans les attributions des quatre édiles et plus tard des deux édiles *Ceriales*, furent confiés à un *præfectus annonæ* qui avait sous ses ordres des *procuratores annonæ*, chargés d'acheter dans les provinces les blés destinés à la ville. Ce *præfectus*, choisi parmi les *equites*, avait de même à Rome de nombreux collaborateurs d'ordre secondaire : des *mensores frumentarii* (D., fr. 26, liv. XXVII, tit. 1), des *magistri horreorum* et tout un personnel d'employés subalternes (*tabularii*). Le *præfectus annonæ* avait une juridiction civile et criminelle à l'égard des causes se rattachant au commerce des

grains (fr. 1, § 18, liv. XIV, tit. I; — fr. 8, liv. XIV, tit. V; — fr. 13, liv. XLVIII, tit. II).

On voit ce qu'étaient devenus les édiles dès les premières années de l'Empire : ils avaient perdu la plupart de leurs fonctions et par suite l'importance qu'ils tiraient de ces fonctions elles-mêmes, à cause de leur nombre et de leur variété : ils partageaient la *cura urbis* avec les nouveaux fonctionnaires impériaux et se trouvaient sous les ordres du *præfectus urbis;* la *cura annonæ* avait été donnée au *præfectus annonæ* ; enfin, la *cura ludorum* était passée aux préteurs. Dès lors, l'édilité était condamnée à disparaître complètement ; c'est en effet ce qui eut lieu peu de temps après. A partir de l'an 240 environ après J.-C., il n'est plus fait mention de cette magistrature.

Dans les colonies et les municipes il y avait des magistrats portant le nom d'édiles dont les fonctions étaient à peu près semblables à celles des édiles de Rome sous la République, surtout depuis la *Lex Julia municipalis* rendue par César en 45 av. J.-C.; Rome, en effet, « semait Rome partout », suivant l'énergique expression de M. Fustel de Coulanges (Cité antique). Ces magistrats avaient la police de la ville (D., fr. un., liv. XLIII, tit. X), la police des marchés et des poids et des mesures (D., fr. 12, liv. L, tit. II), etc. Les édiles des colonies et des municipes avaient aussi le *jus multæ dictionis* et la juridiction des affaires peu importantes; au reste, suivant les municipes, la juridiction des édiles était plus ou moins étendue; c'est ainsi que dans certaines cités où il n'y avait pas de duumvirs, — à Arpinum, par exemple, — l'édilité était alors la plus haute magistrature.

Ces édiles étaient élus, — comme les autres magistrats, *duumviri*, *quatuorviri*, *quæstores*, — par les *comitia* que présidait un des *duumviri* ou *quatuorviri*.

Les magistrats suprêmes des municipes étaient les *duumviri*, *quatuorviri jure dicundo*, chargés de pourvoir au remplacement des décurions décédés d'une *lectio* à l'autre (*Lex Julia mun.*, 1, 94-97). Ils présidaient le Sénat. Plus tard, ils présentèrent leurs successeurs, mais la Curie pouvait les repousser.

Les magistrats municipaux étaient personnellement responsables de leur gestion.

Comme cela eut lieu à Rome pendant les premières années de l'Empire, les édiles partageaient certaines fonctions, telles que la surveillance des travaux publics et des édifices avec des *curatores operum publicorum* (D., fr. un., liv. XLIII, tit. x ; fr. 1, § 2 ; fr. 4 pr. ; fr. 18, §§ 6, 7 et 10, liv. L, tit. iv ; fr. 2, § 1, liv. L, tit. x).

D'après M. de Savigny (1), les termes de *curator*, *censor* et *quinquennalis* doivent être considérés comme des expressions synonymes et désignant le même emploi dont le nom variait suivant les localités. Le nom de *censor* était moins souvent employé que celui de *curator*. Ce magistrat inspectait les édifices et affermait les immeubles de la cité. C'était aussi devant les *curatores* que se faisait l'insinuation des donations. Ils exigeaient pour ce fait un salaire très élevé, aussi cette attribution leur fut-elle enlevée à cause de leur cupidité. Le nom de *quinquennales* était donné aux *duumviri* et *quatuorviri* ; on a soutenu que c'était là une simple épithète ajoutée aux termes désignant les *duumviri* et

(1) Savigny, *Hist. du Dr. rom.*, I, pp. 38 et suiv.

quatuorviri dans les villes où la magistrature suprême durait cinq ans au lieu d'un an ; mais certaines inscriptions paraissent indiquer que le *quinquennalis* était un magistrat spécial, distinct du duumvir consulaire *(duumviri jure dicundo)* ; il correspondait, dit M. de Savigny, au censeur de Rome ; dans certains municipes il s'appelait *censor*. Pour être *quinquennalis*, il fallait être passé par tous les emplois.

Dans les provinces, dès le troisième siècle, le *curator civitatis* exerçait pour les villes principales les fonctions de l'édile de Rome. C'était ce *curator* qui administrait les bien des cités, avait soin de leur entretien, les donnait à bail, surveillait les travaux en régie et exerçait d'importantes attributions en matière de police. C'est ce que nous dit le fr. 7, § 1, D., *de officio proconsulis*, liv. I, tit. XVI. (De même, Cod. Théod., const. 1, *de scenicis*, XV, 7 et const. 5, *de exhib. et transm. reis*, IX, 2.)

La *jurisdictio* des édiles appartenait au questeur (Gaius, I, § 6) dans les provinces du peuple romain (1).

Il faut encore mentionner, parmi les magistrats des provinces dont les fonctions avaient des ressemblances avec celles de l'édile et du *curator*, le *defensor civitatis*. Jusqu'à Constantin (2) ce mot servit à désigner, non un fonctionnaire permanent, mais un citoyen chargé d'un mandat temporaire à l'occasion d'une affaire con-

(1) La questure et l'édilité avaient eu du reste, à Rome, à l'origine, des points de ressemblance : les questeurs gardaient les sénatus-consultes dans le temple de Saturne ; les édiles gardaient les plébiscites dans le temple de Cérès ; ils avaient des fonctions criminelles analogues ; les questeurs furent d'abord les délégués des consuls et les édiles ceux des tribuns.

(2) Savigny, I, p. 60.

cernant la cité (fr. 1, § 2; fr. 16, § 3, D, *de mun. et hon.*, liv. L, tit. IV). En 365, cette magistrature fut transformée ; le *defensor* ne fut pas seulement l'élu des décurions, mais de la cité tout entière. Les décurions, qui étaient seuls admissibles à toutes les autres magistratures, ne pouvaient aspirer à celle-là. Les fonctions du *defensor* duraient cinq ans ; Justinien réduisit leur durée à deux ans. Ce magistrat prenait en main les intérêts de la cité et la défendait contre l'oppression du lieutenant général ; il exerçait une juridiction gracieuse, restreinte d'abord à 60 solides en matière civile et portée à 300 solides par Justinien. Le *defensor* ne prononçait pas de condamnation à l'amende ; mais il avait certaines attributions spéciales, par exemple, la nomination des tuteurs. Justinien fit du *defensor civitatis* un véritable magistrat. Il devint le plus important de la cité après les *duumviri*.

Quant aux édiles, ils avaient disparu : ils n'ont été mentionnés dans le Digeste que parce que leur édit faisait partie du droit honoraire.

APPENDICE

LES *servi publici* ET LES *apparitores* DES ÉDILES.

La plupart de nos magistrats actuels, quel que soit l'ordre auquel ils appartiennent, ont auprès d'eux des employés subalternes, sous les noms de secrétaires, appariteurs, etc. L'idée de l'institution de ces divers agents et leur nom même nous viennent de Rome. On peut faire, à cet égard, un rapprochement intéressant : aujourd'hui, comme autrefois à Rome, ces secrétaires et appariteurs sont, en fait, inamovibles, alors que les magistrats changent parfois assez souvent, aussi on comprend que ces employés prennent à la longue une assez grande importance et sont, pour le magistrat qui est leur chef, des collaborateurs très précieux, fort au courant de leur « service. »

A Rome (1) où, par suite de guerres nombreuses, les prisonniers devenus esclaves tombaient sous la propropriété de l'Etat, l'emploi de ce personnel aux services publics d'ordre inférieur était tout indiqué : quelques-uns, parmi eux, eurent un rôle considérable.

Ces esclaves publics, soumis à la plupart des règles

(1) Mommsen, I, 369 et suiv.

concernant les esclaves qui appartenaient à des particuliers, recevaient d'habitude une parcelle du territoire pour y établir leur demeure (Mommsen, I, p. 365).

Les esclaves publics ainsi employés portaient le nom de *ministeria*, mais on pouvait les considérer comme formant deux classes distinctes : les uns étaient mis au service de certains collèges de prêtres ou de magistrats ; les autres, formés en *familiæ*, — en équipes, dirions-nous aujourd'hui, — étaient chargés de certains travaux spéciaux sous la surveillance du magistrat compétent (1).

Les *officiales* esclaves étaient surtout employés par les prêtres ; quant aux magistrats, ils étaient souvent obligés, dit Mommsen, d'employer « *leurs propres esclaves*, non seulement, comme il va de soi, pour leur service privé, mais aussi pour les actes de leurs fonctions qui ne rentraient pas dans *l'apparitio*. » C'est ainsi que les édiles, faute d'un personnel suffisant, employaient parfois leurs *familiæ* ou celles de leurs amis, en dehors de *l'apparitio ;* au contraire, lorsqu'il s'agissait de faire exécuter leurs ordres contre les citoyens, ils se servaient de leurs appariteurs qui étaient des hommes libres.

Parmi tous les magistrats romains, les édiles furent les seuls auxquels on accorda un nombre considérable d'esclaves publics. Ils les employèrent en même temps que les leurs à diverses fonctions, notamment à l'extinction des incendies et au service des eaux ; c'est

(1) Par exemple, le corps des pompiers, placé sous la surveillance des édiles.

même pour cela que la *familia* des édiles fut toujours très importante (1).

En dehors des *familiæ*, l'édile avait encore d'autres personnes sous ses ordres. C'étaient les *apparitores (qui ad ei apparent)*. Ils différaient des esclaves de l'Etat ou du magistrat en ce qu'ils recevaient une *merces* (Cicéron, *in Verr.*, III, 78). La colonie Genetiva (2) accordait le salaire suivant aux appariteurs des édiles : un *scribe*, 800 sesterces ; un *præco*, 300 ; un *tibicen*, 300 ; un *haruspex* 100. Peu à peu, ces emplois devinrent de vraies sinécures ; elles permettaient de pourvoir ceux auxquels on donnait une de ces situations, de véritables rentes viagères payées par l'*ærarium* : c'est ainsi que le poète Horace fut nommé titulaire d'une place de scribe. Depuis Horace, on n'a pas fait de bien grandes réformes sur ce point !

Les appariteurs participaient à certains avantages et à certaines immunités de leurs magistrats ; comme eux, ils étaient dispensés de la conscription ; comme eux, ils avaient des places réservées au cirque et au théâtre : il en est encore ainsi de nos jours.

En général, ces appariteurs étaient nommés par le collège des magistrats auxquels ils devaient être attachés ; mais il semble qu'ils durent être nommés par les magistrats sortants, en sorte que leurs successeurs trouvaient l'*officium* déjà en fonction lors de leur entrée en charge ; d'ailleurs, si la nomination des *officiales* n'était faite que pour un an, rien n'empêchait

(1) V. l'organisation du corps des pompiers et du service des eaux, *infra*, IIe part., chap. I, sec. II.

(2) Mommsen, I, p. 379.

leur réélection : c'est même ce qui avait lieu d'habitude, de telle sorte que, en fait, ils occupaient leur poste à vie. De là à présenter leur successeur à l'agrément du magistrat et à vendre leur charge, comme cela se fait aujourd'hui pour certaines fonctions, il n'y avait qu'un pas ; c'est ce qui eut lieu, en effet (Cicéron, *in Verr.*, III, 79).

Les *officiales* se constituaient souvent en corporations légales, sous le nom de *decuriæ apparitorum*, véritables syndicats ayant un bureau à leur tête et dont la puissance était considérable.

Les édiles possédaient tous des appariteurs, tant les anciens édiles plébéiens que les édiles curules (1) et les édiles *ceriales*. Les décuries des édiles curules sont appelées dans certaines inscriptions : *decuriæ majores*, par opposition à celles des édiles plébéiens appelées le plus souvent : *decuriæ minores*.

Examinons maintenant, par ordre d'importance, les divers *apparitores* des édiles.

Scribæ. — Quand on dit aujourd'hui d'un employé : c'est un scribe, cette expression est ordinairement prise dans le sens vulgaire « d'homme qui écrit mécaniquement. » A Rome, au contraire, ce mot s'appliquait, non à celui qui copiait (2), mais à celui qui exprimait une idée en écrivant, que ce fût son idée personnelle, comme un poète, par exemple, ou l'idée d'un autre, comme un secrétaire.

(1) En 450, Cn. Fabius, scribe des édiles curules, fut élu édile curule à son tour.

(2) Le copiste s'appelait plutôt *librarius*.

Lorsque les édiles avaient la garde des sénatus-consultes, c'étaient leurs scribes qui remplissaient à cet égard les fonctions d'archivistes, qui les transcrivaient, les classaient, en délivraient des copies (1).

Après la création des édiles curules, ces magistrats eurent des scribes constituant une décurie ayant à sa tête dix directeurs. Ces scribes eurent, avec ceux des questeurs, la surveillance de *l'ærarium*, s'occupant avec eux de la conservation des archives et aussi de la comptabilité; leurs fonctions étaient d'ailleurs nombreuses et variées, étant donnée la juridiction étendue des magistrats dont ils dépendaient. Les édiles plébéiens et les édiles *ceriales* avaient également des scribes.

On comprend que ces employés devaient avoir, au point de vue politique, une réelle importance. Connaissant le droit, servant de secrétaires-greffiers à des magistrats parfois peu expérimentés, ils jouissaient d'une grande influence. Ils prétendaient toujours à un rang élevé, appartinrent le plus souvent à l'ordre équestre et reçurent des distinctions honorifiques, l'anneau d'or, par exemple (Cicéron, *in Verr.*, III, 80). La seule indication de leur état d'infériorité vis-à-vis du magistrat, était justement la *merces* qu'ils recevaient régulièrement et qui prit dans la suite le nom de *salarium*.

Quant au métier de scribe, pris dans le sens vulgaire de copiste que nous lui donnons aujourd'hui, il était fait probablement par quelques-uns des esclaves publics ou privés employés par les édiles.

(1) Cic., *de legibus*, III, 20.

Lictores et Viatores. — Bien que les inscriptions ne mentionnent pas les *viatores* parmi les *apparitores* des édiles, il semble que ces magistrats en avaient auprès d'eux. Les *viatores* (1) avaient des fonctions de la même nature que celles des licteurs (2) ; mais, tandis que ces derniers servaient en quelque sorte de gardes du corps auprès du magistrat, les autres étaient plutôt employés par lui comme messagers ; les *viatores* attachés à l'*ærarium* devaient probablement servir en même temps de messagers et de garçons de caisse.

Præcones. — Le *præco* était à la fois une sorte de crieur public, de héraut et d'huissier audiencier, car il avait pour fonctions principales de « crier » les objets perdus et le prix des choses vendues aux enchères, d'annoncer les fêtes publiques et les solennités officielles, d'appeler les témoins, le jury, les avocats dans les procès.

En considération de leurs attributions variées, on n'est point surpris de trouver des *præcones* auprès des édiles.

Ces *apparitores* étaient de rang très inférieur par rapport aux précédents ; leur instruction était généralement médiocre.

Les *præcones* des édiles avaient à leur tête des *decem primi*.

Tibicines. — Un *tibicen* ou joueur de flûte était attaché à la personne de chaque magistrat municipal supé-

(1) L'un d'eux Gnœus Flavius parvint aux plus grands honneurs, car c'est par lui que fut faite la première divulgation du droit, connu jusqu'alors par les patriciens seuls (*D.*, liv. I, tit. II, fr., 2, § 7).

(2) Les édiles curules avaient seuls des licteurs.

rieur et de chaque édile curule. Cet appariteur n'avait pas seulement pour fonction de participer aux sacrifices, mais aussi de précéder le magistrat lorsqu'il paraissait en public.

Haruspices. — De même qu'ils avaient auprès d'eux un *tibicen*, les magistrats supérieurs et les édiles étaient accompagnés d'un *haruspex* ; ces *haruspices* étaient le plus souvent recrutés parmi les étrusques ; on fit sans doute fléchir pour eux, comme pour quelques autres *apparitores*, la règle qui voulait que tout *apparitor* eut la qualité de citoyen.

Tels étaient les principaux *apparitores* des édiles ; ces magistrats eurent certainement d'autres auxiliaires créés suivant les besoins et les circonstances.

Les plus importants de ces *apparitores*, notamment les scribes, continuèrent à exister même après la disparition des édiles ; ces scribes augmentèrent encore leur influence au Sénat, étendirent graduellement leurs fonctions et furent employés notamment pour la réception et la conservation des testaments.

Aussi on a pu dire avec raison que les « les débris de l'ancienne *apparitio* républicaine ont survécu sous cette forme jusqu'aux derniers temps de l'Antiquité, peut-être même jusqu'au Moyen-Age ».

DEUXIÈME PARTIE

ATTRIBUTION DES ÉDILES EN MATIÈRE DE POLICE

Après avoir étudié l'histoire et l'organisation de l'édilité, nous devons examiner maintenant plus en détail les principales attributions des édiles en matière de police, en nous plaçant à l'époque où ces magistrats étaient arrivés à l'apogée de leur puissance, c'est-à-dire avant les dernières années de la République.

Le mot de *police* est employé ici dans le sens très général de *cura* dont se sert Cicéron ; nous entendons par là l'application à certaines matières de l'ensemble des pouvoirs des édiles, dans un but de surveillance et de répression. Nous suivrons donc le plan indiqué par Cicéron lui-même et nous étudierons successivement la *cura urbis*, la *cura annonæ* et la *cura ludorum*.

CHAPITRE PREMIER

CURA URBIS.

Les édiles étaient chargés, comme *curatores urbis*, de la police municipale à Rome et dans un rayon de 1000 pas autour de la ville (1). L'exercice de la police municipale comprenait des attributions nombreuses et variées ; on peut les classer en trois groupes : 1° police de la voirie et police sanitaire ; 2° organisation des secours en cas d'incendie et surveillance du service des eaux ; 3° surveillance des pratiques du culte ; police des mœurs ; censure du Théâtre.

SECTION I.

Police de la voirie et police sanitaire.

La police de la voirie et la police sanitaire, dont les édiles étaient chargés, comprenait : l'inspection des *ædes sacræ et privatæ* (2), des bâtisses, etc. ; le balayage

(1) Willems, *Dr. pub. rom.*, p. 279.
(2) Varron, *de lingua latina*, V, 81.

et l'entretien des rues et des places publiques ; le pavage de la moitié des rues lorsqu'elles étaient bornées d'un côté par un édifice ou un lieu public — ils devaient *verrere, purgare, sternere et reficere vias* (1) ; — l'inspection des *balneæ* et *popinæ* ; la construction d'édifices publics. En l'absence des censeurs, ils avaient le droit d'accorder des concessions d'eau. Au reste, ils disputaient à ces magistrats le soin d'embellir la cité par des travaux remarquables (2).

C'est, le plus souvent, au moyen des *familiæ* que les édiles pouvaient pourvoir au nettoyage des rues, à l'entretien des bains, des égoûts, des acqueducs, véritables œuvres d'art.

Le fr. 2, §§ 1, 2, 3, D., liv. XLIII, tit. VIII, nous apprend que le préteur donnait un interdit aux particuliers, afin de les protéger contre le dommage qui pourrait leur être causé par un empiètement sur la voie publique ; il s'agissait là, en effet, de la garantie d'intérêts privés ; mais c'étaient les édiles qui avaient pour mission de faire respecter l'intégrité du domaine public. Il n'y avait donc pas conflit à cet égard entre le préteur et l'édile.

Quelques textes du *Digeste* et des *Institutes* nous don-

(1) *Lex Julia mum.*, II, 20, 26, 50, 56, 58, etc. dans le *Corp. insc. lat.*, I, pp. 120, 121.— Plaute, *Stich.*, II, 3, 23 et s.— Suétone rapporte que l'empereur Caligula ayant trouvé les rues de la ville pleines de boue fit venir Vespasien, alors édile, et après lui avoir fait de vifs reproches, ordonna de lui jeter de la boue, pour n'avoir pas veillé avec plus de soin à la propreté de la ville, comme c'était son devoir.

(2) Une loi *Æmilia*, du dictateur Æmilius Mamercas, avait réduit à dix-huit mois la durée de l'exercice réel de la Censure, ce qui explique comment les édiles exercèrent, en fait, une partie des fonctions censoriales.

nent, au sujet de la police de la voirie, des renseignement détaillés. C'est d'abord la loi unique au Dig., *de via publica et si quid in ea factum esse dicatur*, liv. XLIII, tit. x. D'après ce texte, les édiles devraient veiller aux alignements (*ut viæ adæquentur*), à l'écoulement des eaux, à l'établissement de ponts partout où c'était nécessaire et à la reconstruction des immeubles insolides ; ils devaient empêcher que des cavités fussent faites dans les rues, que l'on enfonçât les pavés et que des avancements fussent construits sur la chaussée. Si des excavations étaient faites par un esclave, le premier passant venu pouvait le fustiger ; si c'était un homme libre, on le dénonçait à l'édile qui le condamnait à l'amende. Les édiles devaient encore prescrire aux particuliers de nettoyer les ruisseaux, de « faire le chemin » devant leur demeure, de telle façon qu'une voiture puisse passer. Ces travaux étaient à la charge des propriétaires, et s'ils négligaient de les exécuter, les locataires étaient tenus de les faire à leur place, sauf à déduire dans le paiement des loyers le montant de la dépense.

Le même texte nous apprend que les édiles devaient empêcher les « étalagistes » d'installer leur marchandise devant leur boutique (*ut ante officinas nihil projectum sit vel propositum*) ; il n'y avait de tolérance que pour les individus dont le commerce nécessitait une exposition extérieure, par exemple pour un foulon faisant sécher ses étoffes. Il fallait, dans tous les cas, laisser la voie libre pour permettre à une voiture de passer sans difficulté. — Si un particulier ayant acheté des lits, par exemple, les laissait ensuite sur la voie publique au lieu de les enlever, les édiles les faisaient briser (fr. 12, D., *de per. et com. rei vend.*,

liv. XVIII, tit. VI). Enfin, les édiles devaient empêcher que des immondices fussent jetés dans les rues et qu'on y laissât des peaux d'animaux ou des bêtes mortes (*stercora projicere, neque morticina, neque pelles jacere*).

Toutes ces mesures étaient prises dans l'intérêt de la salubrité publique ; mais les édiles ne se bornaient pas à assurer la propreté de la ville : ils veillaient également à sa tranquillité ; ils avaient la police des réunions publiques où des discours étaient prononcés ; ils réprimaient, au moyen de châtiments corporels, les infractions commises par les gens de bas-étage et empêchaient les querelles *in viis*. D'autres textes nous font connaître les mesures prises pour assurer la sécurité des citoyens. D'après les fragments 40, 41 et 42 au Digeste, *de ædilitio edicto*, liv. XXI, tit. I, il était interdit de laisser errer dans les endroits où l'on passait publiquement, non seulement des animaux sauvages tels qu'un sanglier, un ours, un loup, une panthère, un lion, mais aussi certains animaux domestiques tels que les porcs et les chiens, même tenus en laisse. De même qu'avant les prescriptions édictées par les édiles pour empêcher l'envahissement de la rue par les boutiquiers et les artisans, la voie publique présentait un encombrement extraordinaire dont Martial a tracé un curieux tableau, de même aussi Horace montre combien étaient nécessaires les mesures qui furent prises à l'égard des chiens fuyant à travers la ville et des pourceaux se vautrant dans les ruisseaux, lorsqu'il dit :

Hac rabiosa fugit canis, hac luctulenta ruit sus (1).

(1) Horace, II, ép. 2, v. 76.

On voit que les mesures de précaution prises actuellement par les maires à l'égard des chiens et des animaux errants étaient déjà en vigueur à Rome. Elles étaient observées rigoureusement ; en effet, les textes qui viennent d'être indiqués déclarent que si une infraction avait lieu et qu'un dommage fut causé, le contrevenant devait payer deux cents solides lorsqu'un homme libre était mort par suite de l'infraction commise ; si le dommage était moindre, la condamnation était laissée à la prudence et à l'équité du juge. Si le dommage avait été causé à une personne autre qu'un homme libre ou à une chose, l'amende était du double du dommage.

Le § 1 du tit. IX, liv. IV, aux Institutes, nous donne des renseignements semblables dans des termes à peu près identiques. Ce texte ajoute que ces actions édilitiennes n'excluaient pas l'action *de pauperie* (1) ; en effet, quand plusieurs actions, surtout des actions pénales, naissent du même fait, l'exercice de l'une n'éteint pas l'autre. (*Prœter has autem ædilitias actiones, et de pauperie locum habebit. Numquam enim actiones, præsertim pœnales, de eadem re concurrentes, alia aliam consumit.*)

Il n'est pas surprenant qu'à une époque où des animaux féroces étaient très fréquemment achetés et conduits à Rome pour les spectacles du cirque, les édiles aient cru nécessaire de prohiber la circulation de ces animaux, même attachés, dans les rues de la cité. Au reste, cette prescription fut parfois violée : tout le

(1) Action noxale établie par la Loi des Douze-Tables, à raison du dégât commis par les animaux.

monde connaît l'histoire du lion épargnant Androclès et qui, attaché par une simple courroie, fut ensuite promené par lui à travers la ville.

D'autres mesures étaient prises par les édiles dans l'intérêt de la sécurité publique. Il était défendu, d'après la *Tabula Heraculensis*, de conduire des chariots dans la ville à certaines heures, sauf quelques exceptions rigoureusement déterminées.

Les édiles procédaient à la recherche des malfaiteurs de toute sorte ; il y avait du reste des *quæstores parricidii* et des *triumviri capitales* (1) chargés d'arrêter et de poursuivre les criminels. Souvent les édiles empiétèrent sur leurs fonctions et on les vit poursuivre, non seulement les infractions commises en matière de police, mais aussi des crimes plus graves : par exemple, Tite-Live raconte (VIII, 18) que la mortalité ayant subitement augmenté à Rome et plusieurs citoyens ayant péri victimes d'empoisonnements, un édile curule, Fabius Maximus, apprit, au moyen des dénonciations d'une esclave, que vingt matrones romaines environ étaient les auteurs de ces attentats ; d'autres coupables furent ensuite découverts, et il n'y eut pas moins de cent soixante-dix matrones condamnées par les édiles comme ayant participé à cette série de crimes.

(1) Tite-Live, XXXIX, 14.

SECTION II

Secours en cas d'incendie. — Service des Eaux.

Nous avons distingué et classé en deux catégories bien différentes les personnes placées sous les ordres des édiles à des titres divers : d'une part, les individus composant les *familiæ*, serviteurs appartenant aux édiles eux-mêmes où *servi publici* mis à leur disposition ; d'autre part, les *apparitores*, hommes libres chargés auprès des édiles des fonctions de secrétaires ou d'autres emplois assez importants.

La *familia* des édiles a sans doute servi, dès le début, à l'extinction des incendies ; aussi ne faut-il pas s'étonner de ce fait que le nombre des individus composant leur *familia* était assez important.

Il n'y eut pas autre chose à Rome, sous la République, que ces *familiæ* pour porter secours aux citoyens en cas d'incendie ; ce n'étaient point encore de véritables pompiers enrégimentés.

L'industrie privée suppléait autant que possible au défaut d'organisation officielle et, comme on le pense bien, les édiles étaient ceux qui, personnellement, se faisaient le plus remarquer par leur zèle à cet égard ; ils agissaient ainsi, peut-être un peu par philanthropie, mais surtout, cela va sans dire, pour obtenir les faveurs du peuple. On sait que les édiles étaient généralement

ambitieux et dépensaient, pour se rendre populaires, une partie de leur fortune : s'ils sacrifiaient des sommes importantes pour l'organisation des fêtes publiques, ils réservaient sans doute quelque chose pour la création de véritables postes de secours en cas d'incendie. — Il en est encore ainsi chez nous ; ne voit-on pas parfois de nos jours, dans de petites villes, un bourgeois notable ou un maire désireux de se rendre très populaire parmi ses concitoyens, faire don d'une pompe à incendie à la commune qu'il administre ?

Cette organisation privée, de postes de secours en cas d'incendie, due à l'initiative des particuliers et surtout des édiles, nous est indiquée par un texte de Paul au Digeste, fr. 1, du liv. I, tit. xv : *Apud vetustiores, incendiis arcendis triumviri præerant, qui ab eo, quod excubias agebant, nocturni dicti sunt. Interveniebant nonnunquam et œdiles et tribuni plebis. Erat autem familia publica circa portam et muros disposita, unde, si opus esset, evocabetur. Fuerant et privatæ familiæ quæ incendia vel mercede vel gratia extinguerent.*

Auguste créa un véritable corps de pompiers qui ne comprenait pas moins de six cents esclaves et qu'il plaça sous les ordres des édiles.

Lorsque de nouvelles *regiones* eurent été créées, les pompiers furent mis sous les ordres immédiats des nouveaux *vicomagistri* et sous l'autorité supérieure des magistrats urbains placés à la tête des diverses *regiones*.

Enfin on en arriva à la création de pompiers organisés militairement, comme cela se voit aujourd'hui.

Auguste, à la fin de son règne, accomplit cette amélioration. Ce corps de pompiers était divisé en cohortes, à raison d'une cohorte par deux *regiones*.

Les serviteurs composant la *familia* des édiles n'étaient pas seulement employés par eux à l'extinction des incendies ; ils étaient également chargés par les édiles d'exécuter, sous leur direction, divers travaux publics, et particulièment ceux qui étaient nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du service des eaux. Agrippa, notamment, fit accomplir des travaux très importants par une section de sa *familia privata* qui ne comprenait pas moins de 240 personnes. Il répara les anciens aqueducs, répandit l'eau à profusion dans la ville, fit construire cinq cents bassins (*lacus*), cent cinq fontaines (*salientes*), cent trente châteaux-d'eau (*castella*), le tout orné de colonnes de marbre et de statues ; il établit aussi de nombreux bains publics (1). — Nous parlons aujourd'hui des aqueducs et des égouts de Paris comme d'une merveille ; les Romains pouvaient plus justement encore s'enorgueillir de leurs aqueducs somptueux et de leurs vastes égouts.

A sa mort, Agrippa laissa à Auguste une fondation perpétuelle pour entretenir le personnel de l'important service qu'il avait réorganisé. C'est ce que raconte Frontin (98) : *Primus M. Agrippa post ædilitatem quam gessit consularis, operum suorum et munerum velut perpetuum curator fuit... habuit et familiam propriam aquarum, quæ tueretur ductus atque castella et lacus : hunc Augustus hereditate ab eo sibi relictam publicavit.*

(1) Frontin, *de aquæd.*, nos 9, 10, 18.

L'édilité d'Agrippa est restée justement célèbre.

Plus tard, l'empereur Claude fit, à son tour, une fondation destinée au perfectionnement du service des eaux.

SECTION III

Police du culte et des mœurs. — Censure du Théâtre.

La religion, à Rome, au moins dans les premiers temps, se mêlait étroitement à la politique ; pour n'en donner qu'un exemple, il suffit de rappeler que l'on consultait toujours les auspices avant l'élection des magistrats. Aussi les édiles furent-ils chargés de la police du culte et de la surveillance des pratiques des cultes étrangers ; cette fonction leur avait été dévolue avant même la création des édiles curules, et nous avons vu (1) que le Sénat leur avait donné mission *ut animadverterent ne qui nisi romani dii neu quo alio more quam patrio colerentur* (Tite-Live, IV, 30). Le même historien raconte également (2) que les consuls ordonnèrent aux édiles de rechercher et de faire arrêter les ministres de certains cultes qui avaient été organisés clandestinement et qui se terminaient soit par des orgies, soit par des sacrifices ; les édiles plébéiens furent particulièrement chargés d'empêcher qu'il fût

(1) V. *supra*, Ire part., ch. I.

(2) Tite-Live, XXXIX, 14.

fait aucun sacrifice secret, ainsi que cela se pratiquait parfois dans le mystère, en présence des initiés de certaines sectes. Les réunions dont il est ici question sont celles qui avaient lieu en l'honneur de Bacchus ; le sens donné encore aujourd'hui au mot *bacchanale* indique bien quel était le caractère de ces prétendues fêtes religieuses.

Enfin, les édiles exercèrent de tout temps une grande surveillance sur les astrologues, magiciens, charlatans, et l'édile Agrippa les chassa de Rome.

De même les édiles avaient, comme les censeurs, la surveillance des mœurs publiques ; Tite-Live cite de nombreux exemples d'ordres donnés par les consuls aux édiles dans l'intérêt des bonnes mœurs (1). Plaute, dans sa comédie du Brutal (*Truculentus*), parle d'une femme recevant de l'argent de plusieurs personnes pour une cause immorale (*quæ adversus legem accepisti a plurimis pecuniam*) et qui était à la fois menacée d'une poursuite en restitution du quadruple et d'une condamnation à l'amende prononcée et perçue par les édiles.

Ils avaient un droit de surveillance sur les tavernes, les auberges, les maisons de prostitution et les femmes de mauvaise vie. Ils réprimaient la bigamie et le *stuprum* commis avec une femme ayant la qualité de *materfamilias*.

Ces attributions avaient quelque rapport avec celles des censeurs dont les édiles exerçaient parfois, nous l'avons expliqué, certaines fonctions : il y avait d'étroites affinités entre les fonctions censoriales et

(1) Tite-Live, VIII, 18, 22 ; XXV, 1 ; XXXIX, 14.

édilitiennes, au point de vue financier, au point de vue des travaux publics et enfin au point de vue de la surveillance des mœurs. Les censeurs et les édiles appréciaient la conduite morale des citoyens et punissaient tous les actes qui, dans cet ordre d'idées, leur paraissaient condamnables, tels que l'indécence, la mauvaise éducation des enfants et même le luxe exagéré. Leur surveillance, à cet égard, était absolument générale ; le poète Martial ne dit-il pas, en effet, en parlant d'une femme outrageusement fardée :

Audiat ædilis ne te videatque caveto :
Portentum est quoties cœpit imago loqui.

Comme on le voit par ce distique, l'art de se « faire la figure » était déjà pratiqué par les dames romaines.

Le luxe avait pris, sous l'empire, un énorme développement. Dès la République, les lois somptuaires avaient limité le luxe de la table, de la parure, des maisons de campagne (1) ; mais les édiles furent impuissants à faire respecter ces lois qui, dès le règne de Tibère, tombèrent en désuétude.

Les édiles surveillaient les tavernes et les cabarets (*popinæ*), empêchant que l'on y fît tapage ou qu'on y causât du scandale. Suétone (2) raconte même que Tibère chargea les édiles d'empêcher que des pâtisseries y fussent exposées ou mises en vente, — ce qui paraît assez inexplicable ; — on ne peut point préciser si cette mesure avait été prise en vertu des lois somptuaires ou dans l'intérêt de la santé publique.

(1) Dézobry, *Rome au siècle d'Auguste*, III, pp. 509-529.
(2) Suétone, *Tib.*, 34.

Les édiles veillaient à ce qu'il ne soit point tenu de jeux de hasard dans les cabarets, et c'est là une supériorité qu'ils avaient sur notre police actuelle. L'édit du préteur renfermait des dispositions très sévères contre les individus qui tenaient des maisons de jeu, et les édiles étaient chargés de faire exécuter ces prescriptions. Martial raconte que les édiles faisaient précipiter dans un cloaque les esclaves surpris le cornet de dés à la main (1), ce qui paraît, de nos jours, un châtiment excessif.

A côté des tavernes et des cabarets, il faut placer sur la même ligne les maisons de prostitution; ces divers établissements semblent, en effet, avoir été à peu près confondus (fr. 4, § 2, D., liv. III, tit. II; fr. 43, §§ 1 et 9, liv. XXIII, tit. II; fr. 9, § 1, liv. XLVIII, tit. V. Les édiles exerçaient une active surveillance (2) sur ces *loca ædilem metuentia*, comme dit Senèque (3). Nous ne voudrions point paraître insister sur cette partie des attributions des édiles; nous devons cependant mentionner une obligation imposée aux femmes de mauvaise vie, parce qu'une obligation analogue leur est de même imposée de nos jours : les courtisanes devaient se faire inscrire sur un registre tenu par les édiles (4). S'il faut en croire Tacite (5), cette déclaration avait pour but de retenir

(1) Martial, XIV, 1.
(2) Mommsen, II, p. 484 et 500.
(3) Senèque, *de vita beata*, 7.
(4) Les édiles exigeaient de même, comme cela se fait encore de nos jours, qu'un registre fut tenu par les logeurs, indiquant le nom des personnes descendues chez eux (Rome au siècle d'Auguste, Dezobry, I, lettre XIV).
(5) Tacite, *Ann.*, II, 85.

certaines femmes et de les détourner de la débauche ; c'était une punition que de les obliger à faire ainsi l'aveu de leur honte ! Cette explication ne nous satisfait point et nous croyons qu'il faut voir plutôt, dans la déclaration exigée à Rome par les édiles, un moyen de contrôle destiné à faciliter la surveillance des prostituées dans le double intérêt de la moralité et de la salubrité publiques.

Les contraventions à ces prescriptions étaient punies de l'amende et parfois du bannissement.

Les édiles ne se rendaient pas en personne chez les courtisanes ; celles-ci devaient faire leur déclaration spontanément. Aulu-Gelle nous apprend (1) que les tribuns défendirent à l'édile Hostilius Mancinus de citer devant le peuple une femme qui l'avait blessé en lui jetant une pierre à la tête pour l'empêcher d'entrer chez elle de force.

Les courtisanes, pour ne point souiller leur nom de famille, prenaient, en général, un nom d'emprunt. Elles portaient, d'après Juvénal, un costume spécial (2).

Dans les dernières années de la République et surtout sous l'Empire, les mœurs se relâchèrent à un tel point que les efforts des édiles, en cette matière, devinrent impuissants et inutiles. Le temps n'était plus où les édiles assignaient aux courtisanes certains quartiers retirés d'où elles ne pouvaient sortir et les obligeaient à ne point revêtir certains ornements qui distinguaient les honnêtes femmes (3).

(1) Aulu-Gelle, IV, 14.
(2) Juvénal, *Sat.*, III, v, 65 et 136. — Cicéron, *Philipp.*, II, 18.
(3) Juvénal, *Sat.*, VI ; Horace, *Sat*, I, 2.

Les édiles possédaient une autre attribution d'une importance considérable : nous voulons parler du droit de contrôle et de censure qu'ils avaient à l'égard des pièces de théâtre ; c'étaient les édiles qui en autorisaient la représentation. Cette attribution spéciale des édiles est d'autant plus intéressante que la censure du Théâtre existe encore de nos jours, malgré les attaques très vives dont elle a été l'objet tout récemment encore.

Le droit de censure donné à Rome aux édiles nous est révélé surtout par les titres qui précèdent les comédies de Térence. De même, dans la *vita Terentii* attribuée à Suétone, ch. II, l'histoire bien connue des débuts de l'auteur de l'Andrienne est racontée en détail et il y est dit que Térence ayant en quelque sorte *déposé* sa comédie à la Censure (*quum ædilibus daret*), la pièce fut transmise suivant l'usage à un homme compétent, — le vieux poète Cœcilius en l'espèce, chargé de donner ou de refuser l'avis favorable permettant la représentation : c'était seulement après l'accomplissement de cette formalité que les édiles donnaient ou refusaient le *permis de jouer*.

Les édiles ne se contentaient pas d'autoriser la représentation des pièces nouvelles ; ils les achetaient quand elles leur en paraissaient dignes, afin de les faire représenter dans les jeux qu'ils étaient chargés d'organiser et auxquels ils donnaient ainsi plus d'éclat. On cite l'*Eunuque* comme ayant été payé, par les édiles, huit mille sesterces à Térence, ce qui était une somme considérable. Après avoir acheté une pièce, les édiles faisaient donner devant eux et devant quelques

privilégiés une représentation, sorte de répétition générale, avant de la présenter au public.

La censure existait donc à Rome, et les édiles achetaient les meilleures pièces reçues, comme le constate ce passage de Suétone : « *qui primam Andriam antequam ædilibus venderet, Cœcilio multum se miranti legit* » ; mais alors on se demande, pour la censure du théâtre à Rome comme pour la censure de nos jours, si elle était politique ou purement littéraire. Il semble plus exact d'admettre la première solution, car elle est plus conforme à l'esprit aristocratique des romains qui ne se seraient pas montrés satisfaits d'entendre adresser sur le théâtre des critiques au gouvernement comme cela avait eu lieu dans la comédie grecque. On sait, du reste, que les tentatives de satire politique ne portèrent pas bonheur à leurs auteurs : Névius, par exemple, fut mis en prison. Plaute, avec son esprit vif et alerte, évita d'être pris en défaut par la censure.

Nous pensons donc, avec M. Labatut, contrairement à l'opinion de certains critiques allemands, que la censure, à Rome, était surtout politique. C'est également l'avis de Mommsen qui dit : « Comme les jeux » de la scène étaient donnés par les édiles et les pré- » teurs, tous dans la dépendance du Sénat ; comme les » solennités des fêtes extraordinaires étaient astreintes » à l'autorisation du gouvernement ; comme, enfin, la » police romaine prenant partout ses coudées franches » y mettait encore moins de façon à l'égard de repré- » sentations scéniques, on voit de suite pourquoi, » même après son admission dans le programme des » festivités populaires, la comédie n'a jamais eu

» licence de placer un romain sur la scène, et pour-
» quoi, dans Rome même, elle restait pour ainsi dire
» bornée à l'étranger. »

Ce qui semble, au surplus, démontrer que la censure exercée sur les pièces de théâtre par les édiles était surtout politique, c'est qu'ils surveillaient, avec une attention non moins scrupuleuse, les écrits que l'on pouvait considérer comme diffamatoires à l'égard des citoyens importants : ils furent plusieurs fois chargés, sous la République, de brûler certains libellés injurieux ; il en fut de même sous l'Empire.

CHAPITRE II

CURA ANNONÆ

L'expression *annona* vient du mot *annus* : récolte annuelle ; voilà pourquoi cette expression a été spécialement employée pour désigner l'ensemble des moyens de subsistance ou d'approvisionnement en céréales ; c'est dans ce sens restreint que nous étudierons l'*annona* dans la section II du présent chapitre. Mais la locution *cura annonæ* sert à désigner, dans un sens beaucoup plus large : la police générale des marchés.

Cette attribution, exercée simultanément par les quatre édiles, exigeait d'eux une surveillance étendue à de nombreux objets que l'on peut classer en trois groupes comprenant : 1° la police des marchés en général, l'inspection des poids et mesures, la répression de l'usure ; 2° la vente du blé à des prix modérés, les approvisionnements, les distributions gratuites ; 3° les ventes de *jumenta*, de *pecora*, et d'esclaves.

SECTION I

Police des marchés en général. Inspection des Poids et Mesures. Répression de l'Usure.

Les édiles exerçaient sur les denrées apportées aux marchés de la ville une surveillance analogue à « l'inspection des comestibles » que l'on a instituée aujourd'hui dans les grandes villes et qui tend heureusement à se généraliser de plus en plus. Cette mesure sanitaire était très rigoureusement observée à Rome et, comme cela se fait de nos jours, les denrées reconnues impropres à la consommation étaient aussitôt détruites.

Les édiles surveillaient spécialement la qualité des viandes et faisaient jeter le poisson qui n'était pas frais.

Ils avaient soin de tarifer certaines denrées de première nécessité, le blé surtout, comme nous le constaterons plus loin, afin de maintenir ces marchandises dans un prix moyen.

Après s'être assurés qu'on ne mettait en vente sur les marchés aucune chose gâtée ou nuisible, les édiles veillaient à ce que les acheteurs ne fussent pas trompés sur la quantité de marchandise achetée : ils étaient chargés de l'inspection des poids et mesures, et s'ils en découvraient de faux, ils les faisaient immédiatement briser. C'est ce que nous apprend un

texte d'Ulpien (fr. 13, § 8, au D., *Locati conducti*, liv. XIX, tit. II) : *Si quis mensuras conduxerit, easque magistratus frangi jusserit, si quidem iniquæ fuerunt, Sabinus distinguit utrum scit conductor, an non : si scit, esse ex locato actionem : si minus, non : quod si æquæ sunt, ita demum eum teneri, si culpa ejus id fecit ædilis : et ita Labeo et Mela scribunt.*

La vérification des poids et mesures était faite suivant le mode actuellement en usage : les édiles possédaient des *étalons* déposés dans le temple d'Ops pour les poids, dans celui de Jupiter Capitolin pour les mesures de capacité et dans le temple de Junon Moneta pour les mesures de longueur (1).

Une autre fonction était dévolue aux édiles, au sujet de la surveillance générale des marchés : c'était la répression de l'usure. A l'origine, le capital monnayé (*fœnus*) était l'objet d'un commerce exercé par les patriciens seuls ; ce commerce passa plus tard aux riches chevaliers qui tenaient sur le Forum de véritables comptoirs (*mensæ*). C'est à l'égard de ces commerçants d'un genre spécial qu'étaient rigoureusement appliquées par les édiles les lois prohibitives ou restrictives de l'intérêt (*usura*). Tite-Live, qui nous fournit ces renseignements, ajoute que souvent les édiles firent poursuivre et condamner les usuriers.

Ajoutons que les édiles surveillaient également l'exécution des lois sur l'*ager publicus* et les *pascua publica*. C'était à ces magistrats qu'incombait le soin de poursuivre les individus détenteurs de fonds qui dépassaient les limites fixées par la loi *Licinia*, et aussi

(1) Dezobry, *Rome au siècle d'Auguste*, I, p. 235.

les fermiers qui plaçaient sur les pâturages un nombre d'animaux supérieur à celui qui avait été déterminé par la *Censoria locatio*.

En 376 av. J.-C., Licinius Stolon, pour favoriser la division du sol et la culture de la terre par des hommes libres, fit rendre une loi qui défendait à chaque citoyen de posséder plus de cinq cents *jugera* de terres dépendant du domaine public et de placer sur les *pascua publica* plus de cent têtes de gros bétail et cinq cents têtes de petit. Les édiles firent exécuter cette loi si strictement et empêchèrent avec un soin si scrupuleux qu'elle ne fût violée, soit directement, soit indirectement au moyen de concessions fictives et d'interposition de personnes, que Licinius Stolon lui-même fut condamné par eux pour y avoir contrevenu.

SECTION II

Vente du blé à des prix modérés. Approvisionnements Distributions gratuites.

A mesure que la population de Rome s'était accrue, la culture des céréales, du blé surtout, avait diminué en Italie ; aussi fallut-il prendre des mesures pour éviter des fluctuations trop grandes dans le prix du blé et pour prévenir des disettes. Les édiles frappèrent d'amendes les spéculateurs, au cas d'accaparement ou de coalition ; parfois, ils obligèrent les particuliers à vendre l'excédent de leur provision ; parfois aussi ils

envoyèrent chercher du blé en Sicile et en Sardaigne, et, le prix une fois abaissé grâce à cette importation, ils firent construire des greniers publics (*horrea publica*) à Rome et à Ostie.

Mais ces sages mesures devinrent inefficaces : il arriva un moment où l'achat du blé fut indispensable, à cause des besoins de la population, alors que le prix de revient était supérieur au prix de vente.

Dès 123 av. J.-C., une loi de C. Gracchus (*lex Sempronia frumentaria*) décida que des distributions mensuelles seraient faites aux citoyens à raison de 6 1/3 as le *modius* (1); c'était environ la moitié du prix du marché. En 78 av. J.-C., la *lex frumentaria Octavia* avait réduit à cinq le nombre des *modii*; mais vingt ans plus tard, la *lex frumentaria Clodia* substitua la gratuité au prix réduit.

M. Humbert (2) pense que les pauvres seuls participaient à ces distributions gratuites. Mommsen, Marquardt et Hirschfeld estiment, au contraire, que tous les citoyens domiciliés à Rome avaient le droit de recevoir leur part de ces distributions; mais ils reconnaissent qu'en fait les pauvres seuls y participaient. Ils en reviennent donc, quant au résultat, à l'opinion de M. Humbert.

Le nombre des *recipientes* fut fixé à 150,000 sous César et à 200,000 sous Auguste. Ils étaient inscrits sur une liste, et à mesure que des extinctions se produisaient on y ajoutait un nombre de participants égal au

(1) Cette mesure équivalait à 8 litres 6709.

(2) *Dict. des ant. grec. et rom.* de Daremberg et Saglio, verb. *annona*.

nombre de ceux qui avaient disparu. Ces distributions de blé mensuelles et gratuites étaient faites près du temple de Cérès, par les soins des édiles à la *plebs urbana*; il est certain, en effet, que ni les chevaliers, ni les sénateurs, ni les citoyens ayant une certaine aisance, ne figuraient sur la liste des *recipientes*. Sous le règne de Néron, après l'incendie de Rome (65 ap. J.-C.), le prix du blé fut abaissé à 3 sesterces par *modius;* il y avait alors 320,000 citoyens inscrits pour recevoir le blé gratuitement.

Vers l'époque d'Aurélien (270 ap. J.-C.), les distributions gratuites de blé furent remplacées par des distributions de pains qui avaient lieu tous les jours.

On a vu, par ce qui précède, que les édiles romains, comme les maires aujourd'hui, prenaient des mesures pour assurer l'alimentation des citoyens et pour empêcher la cherté excessive du pain. Il y avait de même, à Rome, une coutume qui est encore aujourd'hui pratiquée et dont le vulgaire ne fait pas sans doute remonter aussi loin l'origine : ce sont les distributions extraordinaires de pain, — aujourd'hui de *bons de pain*, — à l'occasion des fêtes publiques. Lors de certaines solennités et, par exemple, sous l'Empire, lors de la *deductio in forum* de l'héritier présomptif, il était fait, gratuitement ou à prix réduit, des distributions extraordinaires d'argent, de blé ou d'huile aux indigents. De même les édiles, afin d'obtenir les faveurs populaires, faisaient parfois à leurs frais des distributions de blé, de vin ou d'huile, ou bien augmentaient les rations fournies par l'Etat aux *recipientes*. Il y en eut qui allèrent jusqu'à donner des repas publics ; ceux de César sont demeurés légendaires.

La *cura annonæ* fut exercée simultanément par les quatre édiles jusqu'en 44 av. J.-C. A cette époque, César créa deux édiles *ceriales* chargés de ce soin, et, comme nous l'avons vu plus haut (Ire part., ch. III), Auguste, fractionnant en quelque sorte les diverses magistratures romaines pour diminuer leur importance, créa d'abord deux, puis quatre *curatores* ou *præfecti frumenti dandi*; à la fin de son règne, il institua la *præfectura annonæ* qui eut la *cura annonæ* dans ses attributions.

Les distributions de blé et de pain que nous avons constatées à Rome, avaient, comme aujourd'hui, un but philanthropique; mais, ainsi que le fait justement remarquer M. Humbert, elles attirèrent à Rome et plus tard à Constantinople, tous les oisifs qui trouvèrent commode d'aller s'y faire nourrir gratuitement.

SECTION III

Ventes d'esclaves, de JUMENTA *et de* PECORA.

La réglementation des ventes d'esclaves et d'animaux était certainement, parmi les nombreuses attributions des édiles, l'une des plus importantes. Avant de rechercher ce que fut cette réglementation, il est intéressant de savoir comment les édiles curules furent appelés à s'occuper, dans leur édit, des ventes de *jumenta*, de *pecora* et d'esclaves.

Les édiles étaient, nous l'avons vu, préposés à la

police de la voie publique ; c'est en cette qualité qu'ils intervinrent dans les ventes de choses qui, plus que toutes les autres, se vendaient presque exclusivement sur le marché ; le but des édiles fut de protéger les acheteurs contre les fraudes des vendeurs, afin de leur éviter, après l'achat, des surprises désagréables (fr. 1, § 2, D., *de ædilitio edicto*, XXI, 1). Les esclaves, comme les bestiaux, étaient des choses sur lesquelles on pouvait facilement tromper l'acquéreur : comment distinguer à un simple examen les maladies de certains animaux, les vices d'un esclave ? En ce qui concernait les esclaves, notamment, les vendeurs (*venaliciarii* ou *mangones*, fr. 207, *de verb. sign.*, L, XVI), étaient des gens peu scrupuleux, adroits dans toutes les supercheries ; comme les romains mettaient un certain luxe à avoir des esclaves sains, vigoureux et bien dressés, — de même que l'on aime aujourd'hui à avoir de beaux équipages et des chevaux de prix, — les marchands d'esclaves, comme nos maquignons modernes, s'efforçaient de donner à leur « marchandise », par d'habiles artifices, une belle apparence (fr. 37 et 44, § 1, *de ædil. ed.*).

On s'est demandé à quelle époque il fallait placer la date de cet édit. M. Accarias (1), recherchant comment fut introduite la nouvelle procédure, — le système formulaire qui remplaça les *legis actiones*, — dit qu'au moment où intervint la loi *Ælutia*, plusieurs actions honoraires existaient déjà, et il cite notamment les actions édilitiennes en matière de vente. En effet,

(1) Accarias, 4e édit., tome II, nº 748, p. 689, note 3 et nº 609, p. 295, note 1.

Plaute y fait allusion (1) ; or, Plaute mourut antérieurement à la loi *Ælutia* (en 183 av. J.-C.) ; l'édit des édiles relatif aux ventes d'esclaves fut donc publié d'assez bonne heure.

Cet édit est rapporté au livre XXI, titre 1, au Digeste; le titre *De Ædilitio Edicto* ne comprend pas moins de 65 fragments dont quelques-uns sont très étendus ; mais on peut ramener à trois chefs principaux les dispositions qu'il contient.

I. *Le vendeur doit declarer tous les vices qui diminuent sensiblement la valeur de la chose* (fr. 1, § 8, *de œdil. ed.*).

A l'origine, le vendeur d'une chose quelconque n'était tenu que dans les termes du contrat, c'est-à-dire que l'objet vendu devait présenter les qualités annoncées et n'avoir point les défauts dont le vendeur l'avait déclaré exempt, faute de quoi il pouvait être poursuivi au moyen de l'action *ex empto* ; mais s'il n'avait pas été question de qualités ni de défauts la chose était censée vendue telle qu'elle se trouvait (2).

Les édiles curules, partant de cette idée que le vendeur d'esclaves, de *jumenta* ou de *pecora*, connaissait ou devait connaître les vices de la chose, décidèrent qu'il serait tenu dans tous les cas à la garantie de ces vices (fr. 1, § 2, *de œdil. ed.*) et serait passible de deux actions : l'action *quanti minoris* et l'action *redhibitoria*.

Mais quand y avait-il vices de la chose? Pour les

(1) *Capt.* IV, 2, v. 44 ; *Most.* III, 2, v. 112 et 113.
(2) Cicéron, *de Officiis*, III, 16.

animaux, les difficultés n'étaient pas aussi grandes que pour les esclaves : on sait, par exemple, qu'un cheval morveux n'est pas sain ; mais, pour les esclaves, la constatation des vices pouvait être plus délicate. Sans doute, un esclave qui est *fugitivus* (enclin à s'enfuir) devra être déclaré vicieux ; mais que dire de celui qui sera, par exemple, atteint d'une fièvre peut-être passagère? (fr. 1, § 8, *de œdil. ed.)*. L'esclave étant un être humain, peut aussi avoir certains « vices moraux » que le vendeur ne connaît pas. Ces vices moraux comportent parfois des degrés très nombreux et des nuances variées. Quand y aura-t-il lieu à restitution d'une partie du prix ou à rédhibition? Ce sont ces points délicats qu'il était nécessaire de préciser et il fallait examiner la plupart des hypothèses qui pouvaient se présenter ; c'est ce que firent les édiles, et l'on comprend par là quelle était l'importance de leur édit.

La distinction entre les vices physiques et les vices moraux n'avait lieu qu'à l'égard des esclaves, non à l'égard des animaux (fr. 4, § 3, *de œdil.ed.*). Pour ces derniers, tout vice ou toute maladie (1) diminuant sensiblement leur utilité ou leur valeur, engageait la responsabilité du vendeur, lorsque les conditions qui seront tout à l'heure indiquées se trouvaient réunies ; pour les esclaves, il n'en était ainsi, en principe, qu'en présence de vices *corporels*. Le vendeur était, il est vrai, responsable de certains vices *moraux;* mais, à cause de leur variété et des nuances infinies qu'ils

(1) Les édiles emploient en même temps les mots de *vitium* et de *morbus* (fr. 1, § 7, *de ædil. ed.*).

comportent, ceux de ces vices pouvant donner lieu à l'exercice des actions édilitiennes étaient limitativement indiqués par l'édit lui-même. C'étaient les suivants :

1° Lorsque l'esclave était *fugitivus*, c'est-à-dire ayant pris la fuite une fois au moins pour se soustraire à son maître (fr. 17, §§ 1 à 5, *de ædil. ed.*). — Il ressort de ces textes que pour être considéré comme *fugitivus* il ne suffisait pas que l'esclave eût quitté la maison de son maître, il fallait examiner le mobile qui l'avait fait agir. Par exemple, on n'aurait pas considéré comme fuyard celui qui se serait provisoirement enfui pour se soustraire à de mauvais traitements.

2° Lorsqu'il était *erro*, c'est-à-dire habitué à vagabonder (fr. 17, § 14, *de ædil. ed.*). — C'était le cas de celui qui s'absentait fréquemment, perdait son temps à des choses inutiles, et rentrait chez son maître plus tard qu'il n'aurait dû.

3° Lorsqu'il était *noxa non solutus*, c'est-à-dire lorsqu'il avait commis contre un particulier un délit non encore réparé, ce qui exposait l'acheteur à une poursuite (fr. 17, §§ 17 et 18, *de ædil. ed.*) (1).

4° Lorsqu'il avait commis un crime capital (fr. 23, § 2, *de ædil. ed.*). — On se rendait coupable d'un tel crime lorsque l'on commettait un acte puni d'une peine capitale, c'est-à dire d'une peine emportant la privation de la liberté et de la cité. Il fallait pour cela avoir agi avec discernement : le fou ou l'impubère,

(1) Dans ce cas, l'exercice de l'action noxale constituerait une cause d'éviction donnant lieu à l'action *ex stipulatu duplæ* (fr. 4, *princ.*, *de act. empt.*, XIX, I).

dit le même texte, ne pouvaient donc pas commettre un crime capital.

5° Lorsqu'il avait tenté de se suicider (fr. 23, § 3, *de ædil. ed.*). — On craignait, dit ce texte, que l'esclave qui avait attenté à sa vie fut capable de vouloir attenter à celle de son maître. Il semblerait plus naturel de considérer un tel esclave comme vicieux par ce fait qu'il exposait son maître à perdre ainsi subitement, — après l'avoir peut-être payé très cher, — un esclave enclin au suicide.

6° Lorsqu'il avait été jeté dans l'arène pour lutter contre les bêtes féroces et lorsqu'il se trouvait dans l'un des cas prévus par le fragment 17 § 19, *de ædilitio edicto*. Ce texte déclare que si l'esclave vendu est de nature à ne pouvoir pas être affranchi en vertu des constitutions, ou s'il a été vendu par son maître sous la condition d'être retenu dans les fers, ou enfin s'il a été condamné et qu'il doive être transporté hors de l'Italie, il faut en avertir l'acheteur.

Lorsqu'un animal ou un esclave était affecté d'une maladie ou d'un vice (conformément à ce qui vient d'être indiqué à l'égard des vices moraux des esclaves), le vendeur était responsable si les cinq conditions suivantes étaient réunies. Il fallait : 1° que le vice existât au moment de la vente; peu importait qu'il existât antérieurement s'il avait ensuite disparu (fr. 16 et 54, *de ædil. ed.)* ; 2° que le vice diminuât *sensiblement* l'utilité et la valeur de la chose (fr. 1, § 8 ; fr. 4, § 6 ; *de ædil. ed.)* ; 3° que le vice ne fût pas apparent au moment de la vente (fr. 1, § 6 ; fr. 14, § 10, *de ædil. ed.)* ; 4° qu'en fait, le vice n'ait pas été connu de l'acheteur (fr. 48, § 4, *de ædil. ed.)* ; 5° que le

vendeur n'ait pas expressément déclaré ne pas garantir le vice *(excipere vitium)*, — ce qui supposerait sa bonne foi (fr. 14, §§ 9 et 10 ; *de ædil. ed.*).

Quand ces conditions se trouvaient réunies, le vendeur était responsable du vice de la chose ; les actions *quanti minoris* et *redhibitoria* étaient la sanction de cette responsabilité.

L'action *redhibitoria*, — d'où notre expression moderne de vices rédhibitoires, — tendait à résoudre le contrat et à replacer les parties dans la situation où elles se seraient trouvées s'il n'y avait pas eu de vente (fr. 21, *princ.*; fr. 23, § 1, *de ædil. ed.)* ; c'était donc une sorte de *restitutio in integrum* réciproque (fr. 23, § 7 ; fr. 60, *de ædil. ed.)*. Par suite, l'acheteur devait, en l'exerçant, rendre la chose avec les fruits et les bénéfices qu'elle lui avait procurés (sans y comprendre, cependant, s'il s'agissait d'un esclave, ce que celui-ci aurait acquis *ex re emptoris*, ou le montant des condamnations obtenues par suite d'injures à lui adressées (fr. 24 ; fr. 31, § 4 ; fr. 43, § 5 ; *de ædil. ed.)* ; il devait, en outre, payer la valeur des détériorations provenant de son fait (fr. 23, *princ.* et § 9 ; fr. 25, *princ.*; fr. 31, §§ 2 et 3, *de ædil. ed.)*. De son côté, le vendeur devait restituer avec le prix les intérêts de ce prix, les accessoires, et payer à l'acquéreur la valeur des dommages à lui causés par les vices de la chose (fr. 23, §§ 4 et 8 ; fr. 27, *de ædil. ed.)*.

Une difficulté se présente à l'égard de l'action *redhibitoria*, relativement à un texte de Gaius, le fragment 45, *de ædilitio edicto*. Dans ce texte, il est dit que le vendeur était condamné au double des restitutions qui lui étaient imposées, lorsqu'il refusait de faire

ces restitutions ; il était condamné au simple lorsque il les effectuait. — S'il en était ainsi, le vendeur se trouvait, dans l'un et l'autre cas, appauvri d'une somme égale au montant des restitutions ; or, nous venons de dire que le résultat de l'action *redhibitoria* était d'entraîner une *restitutio in integrum* réciproque et de replacer les parties dans la même situation que s'il n'y avait pas eu de vente. Un texte d'Ulpien (fr. 29, § 2 ; *de œdil. ed.)* déclare formellement que le vendeur doit restituer le prix, les frais et loyaux coûts de la vente, enfin les intérêts du prix à l'acheteur, puisque celui-ci rend lui-même les fruits produits par l'objet ; mais il ne doit pas autre chose. Cette antinomie ne peut donc, semble-t-il, s'expliquer que si l'on considère le texte de Gaius comme ne se rapportant pas au dernier état du droit classique, et comme se référant à un état de choses antérieur qui, depuis, avait disparu.

L'action *quanti minoris* ou *œstimatoria* différait absolument de l'action *redhibitoria* dans son but et dans ses conséquences : la vente n'était pas rompue, mais l'acheteur faisait réduire le prix de la chose proportionnellement à l'importance du vice. Il faut pourtant remarquer à cet égard que l'action *quanti minoris* contenait en elle-même l'action rédhibitoire : si, en effet, le vice de l'objet était tel que cet objet fût absolument sans valeur et sans utilité pour l'acheteur, celui-ci, intentant l'action *quanti minoris,* pouvait alors se faire remettre le prix tout entier (fr. 43, § 6, *de œdil. ed.)* ; — mais jamais il n'obtenait la restitution de l'excédent du dommage sur le prix. Cette constatation explique pourquoi les deux actions édilitiennes sont parfois

confondues sous le nom de *redhibitoriæ actiones* (fr. 19, § 2, *de ædil. ed.*). Lorsque l'acquéreur, usant de l'action *quanti minoris*, se faisait restituer non plus seulement une partie du prix, mais le prix tout entier, si les vices de la chose la rendaient sans valeur, il devait alors rendre l'objet, ce qui accentuait encore cette particularité de l'action *quanti minoris* de contenir en elle-même l'action *redhibitoria* (fr. 25, § 1, *de exceptione rei judicatæ*, XLIV, II).

Néanmoins, le but de l'une et de l'autre action était différent, et ce n'était pas là la seule dissemblance qu'il y avait entre elles. L'action *redhibitoria*, par suite de sa gravité particulière, ne durait que six mois ; au contraire, l'action *quanti minoris* durait un an. Ces délais avaient pour point de départ, non pas nécessairement la vente elle-même, mais le jour où le vice avait pu être connu (fr. 19, § 6 ; fr. 48, § 2 ; fr. 55, *de ædil. ed.*).

L'action rédhibitoire, qui avait pour but l'annulation de la vente, ne pouvait être, en principe, exercée qu'une fois (fr. 48, § 7, *de ædil. ed.*) ; nous disons : en principe, car l'acheteur exerçant son action pouvait en limiter les effets au moyen d'une *præscriptio* (Gaius, IV, § 131). Si l'acheteur avait purement et simplement exercé l'action *redhibitoria*, son droit à cet égard aurait été épuisé ; au contraire, en insérant une *præscriptio* dans la formule pour spécifier à raison de quel vice il agissait, cet acheteur se réservait ainsi pour plus tard, — si un vice inconnu à ce moment lui était révélé, — le droit de renouveler son action (fr. 48, § 7, *de ædil. ed.*). Ce qui était l'exception en matière d'action *redhibitoria* était la règle pour l'action

quanti minoris : cette dernière action pouvait être exercée chaque fois qu'un vice nouveau était découvert ; mais l'ensemble des condamnations ainsi obtenues ne pouvait pas dépasser le montant du prix (fr. 31, § 16, *de œdil. ed.* ; fr. 32, § 1, *de evict.*, XXI, II).

Ces deux actions doivent-elles être classées parmi les actions *rei persecutoriæ* ou parmi les actions pénales? La question ne semblerait guère douteuse, étant donné le but de ces actions, qui est la réparation d'un dommage. Mais la difficulté naît à cause du fragment 23, § 4, *de ædilitio edicto*. Ce texte dit que si l'esclave défectueux a été vendu par une personne *alieni juris*, les actions édilitiennes se donnent *de peculio*, contre le père ou le maître, car elles naissent *ex contractu*, et cela *quamvis videantur esse pœnales*. On a parfois voulu voir dans ces mots la preuve que ces actions étaient pénales ; mais la décision indiquée par le texte lui-même et le motif qu'il en donne prouvent le contraire. Dans le même sens, il faut citer le fragment 48, § 5, *de ædilitio edicto*, déclarant que ces actions se transmettent contre les héritiers du vendeur. Ces mots du fragment 23, § 4 : *quamvis videantur esse pœnales*, indiquent peut-être simplement qu'à l'origine elles étaient pénales.

Nous avons raisonné jusqu'ici dans l'hypothèse où l'acheteur avait encore la chose en sa possession lorsqu'il exerçait les actions édilitiennes ; mais pouvait-il les exercer si la chose n'était plus entre ses mains, soit qu'elle eût péri par cas fortuit, soit qu'il l'eût aliénée?

Si la chose avait péri par cas fortuit, l'une et l'autre action subsistaient quand même (fr. 47, § 1, *de ædil. ed.*). Il en était ainsi encore lorsqu'elle avait été

aliénée par l'acheteur ou grevée par lui de droits réels : il n'avait qu'à la racheter ou à la rendre libre pour exercer ensuite son action contre le vendeur (fr. 21, § 1 ; fr. 43, § 8, *de ædil. ed.*). M. Accarias pense même (1) que les actions édilitiennes n'étaient pas éteintes, en principe, au profit de l'acheteur, si celui-ci avait affranchi l'esclave et, d'une manière générale, s'il l'avait perdu par son fait ou par sa faute ; mais, dans ce cas, elles demeuraient sans effet si l'acheteur n'avait éprouvé aucun préjudice à raison du vice ou s'il se trouvait dans l'impossibilité de restituer. Ainsi on peut concilier les fragments 31, §§ 11, 47 *princ.* et 48 *princ.*, *de ædilitio edicto*, qui semblent se contredire. — Les actions édilitiennes subsistaient aussi en cas d'éviction lorsqu'un vendeur avait vendu la chose d'autrui ; en effet, l'acheteur avait intérêt à ce que l'esclave ou l'animal fut sain pendant qu'il le possédait, et l'obligation de garantie des vices qui incombait au vendeur ne pouvait pas être modifiée par l'éviction qui survenait postérieurement (fr. 44, § 2, *de ædil. ed.* ; fr. 16, § 2, *de evict.*, XXI, II).

Des actions dont l'importance était telle devaient à la longue avoir nécessairement une grande influence sur le Droit civil ; c'est ce qui arriva, en effet, et cette influence se manifesta de trois manières :

1° L'édit des édiles, d'abord fait pour protéger les acheteurs d'esclaves, de *jumenta* et de *pecora*, fut ensuite interprété très largement et étendu à toute espèce de ventes, mobilières ou immobilières, à l'exception de celles qui émanaient du fisc (fr. 1, *princ.*

(1) Accarias, tome II, édition de 1891, p. 297, note 2.

et §§ 3 à 5 ; fr. 63, *de ædil. ed.*). Cicéron (1) dit que ce furent les jurisconsultes qui imposèrent aux vendeurs d'immeubles la garantie des vices de la chose ; il est probable (quoique Cicéron ne l'ajoute pas), que cette jurisprudence fut postérieure à l'édit des édiles et n'en fut que la conséquence. Le fragment 49, *de ædilitio edicto*, donne un exemple de vice d'un immeuble : il parle d'un fonds de terre exhalant des vapeurs pestilentielles ; le terrain produisant des herbes vénéneuses eût été de même considéré comme affecté d'un vice. — Ce n'est guère qu'à partir de cette époque que l'on put soutenir une théorie d'après laquelle les servitudes passives constitueraient des vices du fonds vendu plutôt qu'une véritable cause d'éviction. Les interprètes qui soutiennent aujourd'hui ce système s'appuient, notamment, sur un texte d'Ulpien disant que si le vendeur d'un fonds négligeait de déclarer une servitude due par lui, le vendeur obtenait *quanti minoris emisset si scisset* (fr. 61, *de ædilitio ed.*). M. Accarias (2), qui combat cette théorie, explique le langage d'Ulpien par cette simple idée que si la servitude avait été connue, le prix du fonds aurait été diminué en proportion de la valeur qu'elle lui enlevait. Il ajoute que les vices diminuent la valeur de la chose, mais n'ôtent rien à la plénitude du droit du propriétaire et qu'il n'y a donc pas d'assimilation possible, à cet égard, entre les vices et les servitudes.

2° L'action *ex empto* qui, à l'origine, n'était pas donnée à l'acheteur au cas de réticences du vendeur,

(1) Cicéron, *de Officiis*, III, 16.

(2) Accarias, 4e édition, tome II, p. 292, notes 3 et 4.

lui appartint même dans ce cas. Le vendeur fut donc, *ex ipso contractu*, considéré comme tenu à la garantie des vices qu'il avait connus et dissimulés et dans ce cas cette action concourut avec les actions édilitiennes. L'action *ex empto* avait sur les deux autres l'avantage d'être perpétuelle ; de plus, elle avait sur l'action *quanti minoris* l'avantage d'indemniser complètement l'acheteur, même si l'indemnité était supérieure au montant de ce qu'il avait déboursé (fr. 1, C., *de ædil. action.*, IV, LVIII) ; enfin, l'action *ex empto*, bien que ne tendant pas à l'anéantissement de la vente, comme l'action *redhibitoria*, pouvait, néanmoins, y aboutir *officio judicis* (fr. 11, § 3, *de act. empt.*, XIX, I ; Paul, II, XVII, § 6). — Dès lors, quand les vices étant connus du vendeur celui-ci s'abstenait de les révéler, il était préférable d'user de l'action *ex empto*. Au contraire, si le vendeur était de bonne foi ou s'il n'était pas possible d'établir qu'il connaissait l'existence des vices, cette action ne pouvait être intentée ; mais comme le vendeur n'en était pas moins responsable de ces vices, les actions *redhibitoria* et *quanti minoris* conservaient en ce cas toute leur utilité.

3° Enfin l'assimilation de l'action *ex empto* et des actions édilitiennes devint complète : l'action *ex empto* servit à garantir les vices rédhibitoires, même quand le vendeur en avait ignoré l'existence (fr. 13, *princ.*, *de act. empt.*).

II. — *Le vendeur doit promettre une indemnité à raison de tous les vices connus ou non connus de lui qu'il ne déclare pas et qu'il serait tenu de déclarer s'il les connaissait* (fr. 14, C., *de act. empt.*, IV, XLIX).

Comme conséquence de cette prescription, le jurisconsulte Manilius rédigea des formules de stiupulation (1) dont quelques-unes nous ont été conservées par Varron (*de re rust.*, II, 2, 3, 4, 5, 10) (2).

Si le vendeur refusait de faire cette promesse, il tombait sous le coup des actions édilitiennes, mais alors le délai d'exercice de ces actions était réduit à deux mois pour l'action *redhibitoria*, et à six mois pour l'action *quanti minoris* (fr. 28, *de ædil. ed.*), — sauf le droit pour l'acheteur, si un vice se révélait plus tard, à agir alors dans les délais ordinaires. Si, au contraire, cette promesse avait été faite, on pourrait alors se demander à quoi servait l'action *ex stipulatu*, puisque l'acheteur avait à sa disposition les actions édilitiennes; mais il faut remarquer que l'action *ex stipulatu* était préférable à l'action *quanti minoris*, en ce qu'elle donnait toujours à l'acheteur une indemnité complète, et elle avait sur l'action *redhibitoria* l'avantage de n'imposer à l'acheteur aucune espèce de prestation.

La *stipulatio duplæ* était-elle, en notre matière, obligatoire comme en matière d'éviction ? On l'a soutenu, au moins à l'égard des ventes d'esclaves, en se fondant sur un texte de Théophile (§ 2, *de div. stip.*, III, LXXXI), qui se prononce en ce sens; mais M. Accarias fait remarquer (3) que, dans ce texte, Théophile

(1) Cicéron, *de Orat.*, I, 58.

(2) Cette rédaction était, sans doute, délicate et subtile. Certains praticiens, dit Ulpien (fr. 31, *de evict.*), considéraient comme nulle la stipulation *servum sanum esse*, *furem non esse*, sous prétexte que si, en fait, l'esclave était malade ou voleur, la stipulation avait pour objet une chose impossible !

(3) Accarias, 4e édit , t. II, p. 299, note 3.

dit simplement que cette promesse des vices pouvait être du double et non pas qu'elle le fût toujours nécessairement. M. Accarias explique les textes qui semblent dire que la *stipulatio duplæ* est obligatoire dans les ventes d'esclaves, en considérant que, dans les formules (comme le prouvent les formules données par Varron), on amalgamait en quelque sorte la stipulation relative aux vices et la stipulation *de evictione*. Lorsque celle-ci avait pour objet le double, on appelait le tout *stipulatio duplæ* (fr. 58, § 1, *de ædil. ed.*; fr. 3 et fr. 11 § 1, *de evict.*).

III. — *Le vendeur est lié par toutes ses déclarations et promesses relativement aux qualités ou aux vices de la chose* (fr. 19, § 2; fr. 38, § 10, *de ædil. ed.*).

L'utilité d'une telle disposition était d'étendre les obligations du vendeur. Il n'était pas, en principe, tenu à la garantie des qualités de la chose vendue; mais s'il déclarait que ces qualités existaient, il devait alors les garantir (fr. 17, § 20; fr. 18, *princ.*, §§ 1 et 2; fr. 19, *princ.*, et § 4, *de ædil. ed.*); les textes font, du reste, une distinction fort judicieuse : le vendeur répondait de ce qui avait été indiqué par lui comme une qualité, mais il n'était pas obligé à raison des simples propos vaguement tenus par lui dans le but de vanter sa marchandise.

De même, le vendeur aurait pu se rendre garant des vices moraux non indiqués dans l'édit (fr. 19, § 1; fr. 31, § 1, *de ædil. ed.*), ou des vices que l'acheteur connaissait (fr. 4, § 5, *de dol. mal.*, XLIV, IV), ou même — chose remarquable — des vices futurs (fr. 3, C., *de ædil. act.*).

Les dires et promesses du vendeur étaient sanctionnées, non seulement par cette disposition de l'édit, mais aussi par le Droit civil, et par conséquent par l'action *ex empto* (fr. 13, §§ 3 et 4, *de act. empt.*; fr. 19, § 2, *de ædil. ed.*); mais en présence d'un vendeur de bonne foi, il était préférable d'intenter les actions édilitiennes.

La constatation générale qui se dégage de cette étude des principales dispositions de l'édit des édiles, c'est que la théorie nouvelle concernant les vices rédhibitoires de la chose vendue présenta un intérêt considérable et laissa dans le Droit des traces importantes; cet édit, — qui fut commenté par les plus grands jurisconsultes, notamment par Cœlius Sabinus (*de Edicto Ædilium curulium*), par Ulpien (*ad Edictum Ædilium curulium*), et par Gaius (*ad Edictum Ædilium curulium*), — prouve, en outre, que les édiles étaient des magistrats possédant une grande érudition, de véritables hommes d'affaires tels que nous en pourrions souhaiter de nos jours à la tête de nos municipalités.

CHAPITRE III

CURA LUDORUM

De bonne heure les édiles avaient dans leurs attributions le soin de l'organisation et de la police des jeux publics. Nous avons vu que la création des édiles curules avait eu précisément pour cause le refus, par les édiles plébéiens, de s'occuper des *ludi maximi*, dont la durée avait été portée de trois jours à quatre jours par le Sénat, afin de célébrer la réconciliation des patriciens et de la plèbe.

On a quelquefois soutenu que les édiles avaient la présidence des jeux ; cette opinion ne nous paraît pas acceptable. Sans doute, les édiles n'avaient pas un simple droit de police dans les fêtes populaires ; ils étaient évidemment chargés de les préparer et de les diriger ; mais, comme le dit M. Humbert, — bien qu'il ait parlé de « présidence des jeux » en traitant des attributions des édiles, — ces solennités étaient présidées par le consul ou par le magistrat du rang le plus élevé parmi ceux qui étaient présents. Tite-Live, d'autre part, déclare que le préteur remplaçait le consul absent dans la présidence des *ludi publici* : ce n'était donc point là une prérogative des édiles.

Certaines fêtes étaient organisées en commun par les édiles; mais les édiles curules étaient chargés des plus importantes.

A l'occasion des jeux donnés au peuple par les édiles, ces magistrats furent autorisés à frapper des monnaies à leur effigie : il nous en est parvenu un certain nombre. Dans ce cas, les édiles devaient fournir les lingots de ces pièces qui portaient leur nom et les insignes de leur charge (tête de Cérès avec la couronne d'épis, chaise curule ou *subsellium*). En principe, la fabrication des monnaies était faite sous la surveillance des consuls ou des préteurs et elle fut plus tard confiée à des magistrats spéciaux : les triumvirs monétaires; les autres magistrats n'en frappaient, — en dehors des édiles lors des fêtes populaires, — que dans les cas exceptionnels, par exemple s'il se produisait un besoin accidentel de numéraire.

Les jeux du cirque et les spectacles publics, qui prirent leur origine dans les fêtes religieuses, étaient devenus une mode, un passe-temps, presque un besoin pour le peuple romain.

Ces jeux peuvent être classés de la manière suivante : *Jeux solennels*, qui étaient périodiques et perpétuels, comme nos fêtes nationales et religieuses ; *jeux honoraires*, donnés à l'occasion de la dédicace d'un temple ou en l'honneur d'un triomphateur ; *jeux votifs*, célébrés en exécution d'un vœu fait par le Sénat ou par un magistrat dans des circonstances intéressant la République. Ces divers jeux devinrent si onéreux et furent, pour les édiles, une occasion de dépenses tellement exagérées, qu'une année, sous Auguste, on ne trouva pas de candidats à l'édilité; les fonctions édili-

tiennes furent alors exercées par les tribuns et les préteurs.

Les diverses espèces de jeux qui viennent d'être indiquées comprenaient des jeux de différentes sortes ; c'est ainsi que les *jeux solennels*, par exemple, se subdivisaient en plusieurs catégories de fêtes.

Il faut citer en première ligne les *ludi romani* qui étaient les plus anciens des jeux solennels : ils avaient été créés par Tarquin l'ancien en l'honneur de Jupiter, Junon et Minerve. Ils furent ensuite organisés par les consuls aidés des édiles curules ; ces derniers en demeurèrent enfin seuls chargés. Ils duraient, d'habitude, de un à trois jours et étaient annoncés au moyen d'affiches peintes sur les murs. Ils avaient lieu la veille des nones de septembre et comprenaient à la fois des jeux scéniques et des jeux du cirque.

Les *ludi megalenses* étaient également célébrés par les édiles curules ; ils avaient lieu en l'honneur de Cybèle, la veille des nones d'avril, à partir de 204 av. J.-C.

Les *ludi plebei* avaient été créés pour célébrer la réconciliation des patriciens et de la plèbe. Ils avaient lieu en novembre ; leur durée était semblable à celle des précédents ; une année, cependant, ils durèrent sept jours (1). Le spectacle se composait aussi de jeux scéniques et de jeux du cirque ; les édiles plébéiens seuls organisaient les *ludi plebei* (2).

Aussitôt après les *ludi megalenses*, on célébrait les *ludi ceriales* ; ils étaient donnés, comme leur nom

(1) Tite-Live, XXXIII, 25.
(2) Tite-Live, XXIII, 30 ; XXVII, 36, etc.

l'indique, en l'honneur de Cérès, de Liber et de Libera. Ils duraient huit jours. D'abord organisés par les soins des édiles plébéiens, ils le furent plus tard avec le concours des édiles curules. Depuis 44 av. J.-C. ils furent confiés aux édiles *ceriales*. Ces jeux étaient, en quelque sorte, une invocation à la déesse qui personnifiait l'Agriculture, pour obtenir d'elle d'abondantes récoltes.

On ne fêtait pas seulement l'Agriculture, mais aussi les Fleurs. Le quatrième jour des calendes de Mai on célébrait des jeux en l'honneur de Flora, déesse du printemps et des fleurs; mais, s'il faut en croire Martial, ces jeux, créés d'abord par les édiles plébéiens et auxquels prirent part les édiles curules, avaient dégénéré en spectacles obscènes, depuis qu'une courtisane, Flora, avait légué ses biens au peuple pour que des jeux fussent célébrés tous les ans le jour de sa fête.

On appelait *venationes* des chasses d'animaux données dans l'amphithéâtre. Tantôt c'étaient des bêtes féroces (panthères, lions, ours), qui luttaient entre elles, — et Tite-Live raconte que l'on vit, sous les édiles curules P. Cornelius, Scipion Nasica et P. Lentulus, combattre soixante-trois panthères d'Afrique et soixante ours ou éléphants, — tantôt on faisait combattre des esclaves ou des condamnés contre ces animaux. On sait combien les romains se passionnaient pour ces jeux du cirque.

Les attributions des édiles, au point de vue de l'organisation et de la police des jeux, s'étendaient à tout ce qui constituait une réjouissance publique; c'est ainsi qu'on les voit de bonne heure présider à l'ornementation du Forum et des rues où doit passer le

cortège d'un triomphateur ; c'était chez les édiles que les nouvelles mariées allaient allumer les flambeaux portés devant elles lorsqu'on les conduisait solennellement dans la maison de leur futur mari.

En étudiant la censure du théâtre nous avons constaté que les édiles achetaient les pièces nouvelles pour les faire représenter lors des fêtes publiques. Certains édiles firent même construire des théâtres somptueux, d'un luxe dont on peut aujourd'hui se faire difficilement une idée ; ils mirent dans ces dépenses une prodigalité inouie. Scarrus, beau-fils de Sylla, en avait fait construire un orné de trois cent soixante colonnes, supportant trois étages merveilleusement décorés (1) ; il ne contenait pas moins de 80,000 spectateurs. Rien que les objets d'art destinés à ce théâtre et non utilisés qu'il fit transporter chez lui furent évalués à une somme véritablement fabuleuse.

Les édiles étaient également chargés de la décoration des lieux de spectacles et du soin des costumes des jeux scéniques ; les acteurs étaient sous leurs ordres.

Ce n'était pas à Rome seulement que s'exerçait la *cura ludorum* des édiles ; leur surveillance s'étendait au-delà du cercle de la banlieue sur les cérémonies des *feriæ* latines. Elle s'appliquait même aux jeux funèbres (*ludi funebres*) institués par des particuliers.

Les riches familles romaines profitaient des funérailles pour étaler un grand luxe qui fut réprimé par les premières lois somptuaires. Marquardt donne à ce sujet de curieux renseignements. Il raconte que les dépouilles des

(1) Pline, *Hist. nat.*, XXXVI, 2.

riches patriciens étaient portées au bûcher sur un lit de parade orné de fleurs ; le cortège comprenait des pleureuses, des joueurs de flûte, des personnages revêtus des masques des ancêtres, des serviteurs portant les insignes du défunt, ses parents, ses amis, ses clients.

Nous avons dit que les édiles étaient chargés d'assurer l'application des lois somptuaires, aussi en surveillaient-ils l'observation en ce qui concernait les cérémonies et les jeux funèbres ; ils fixèrent à dix, au maximum, comme l'avait déjà fait la Loi des Douze-Tables, le nombre des joueurs de flûte qui pouvaient y prendre part. Ils réglementèrent aussi l'organisation des banquets funèbres, le luxe des sépultures et surveillèrent les combats de gladiateurs qui furent parfois donnés à l'occasion des funérailles d'un citoyen illustre. C'est ce que racontent Tite-Live et Cicéron et ce qu'attestent des inscriptions nombreuses qu'il nous paraît inutile de reproduire ici. Elles prouvent que les quatre édiles avaient des pouvoirs égaux pour donner l'autorisation sans laquelle on ne pouvait déposer les cadavres dans un tombeau.

Cette surveillance des édiles sur les funérailles est encore indiquée par ces deux vers d'Ovide :

Adde quod ædilis pompam qui funeris irent
Artifices solos jusserat esse decem.

Puisque nous avons parlé des funérailles à Rome, au sujet des *ludi funebres* dont la police était confiée aux édiles, ajoutons que les morts étaient, à l'origine, ensevelis dans la ville. La loi des Douze-Tables prescrivit de faire les inhumations dans la banlieue. Mais la coutume s'établit de brûler les corps et les édiles veill-

BIBLIOTHÈQUE UNIVERSITAIRE TOULOUSE I

rent à ce qu'il y eut une distance de soixante pas entre le bûcher et les maisons. Ces sages prescriptions ne furent malheureusement pas toujours observées, car Cicéron raconte que le Sénat et la basililique Portia furent incendiés par les flammes du bûcher de Clodius.

En temps d'épidémie, les corps étaient brûlés en masse, par mesure d'hygiène, sous la surveillances des édiles (1).

Les édiles n'étaient pas les seuls magistrats qui fussent chargés du soin des jeux. Dès 212 av. J.-C., les *ludi Apollinares* créés à cette époque furent confiés au préteur ; ce magistrat s'occupait aussi d'autres jeux, les *ludi piscatores*, par exemple, et peu à peu la *cura ludorum* passa au préteur d'une manière complète.

Les frais d'organisation des jeux étaient couverts de trois manières : au moyen de fonds prélevés dans le trésor des édiles, de subventions de l'Etat et surtout de sommes prises sur leur fortune personnelle par les édiles. Leur trésor particulier était, nous l'avons vu (2), alimenté par les amendes qu'ils infligeaient *(pecunia multaticia)* ; quant aux subventions fournies par le Trésor public, elles étaient au maximum de 500,000 as, d'après Tite-Live. Le surplus était fourni par les édiles eux-mêmes. Aussi les fonctions d'édile, bien que très recherchées, furent-elles toujours onéreuses pour ceux qui en étaient les titulaires. Ils étaient, comme les autres magistrats, responsables de leur gestion ;

(1) Martial, VIII, 75.
(2) Ire part., ch. II.

mais ils ne trouvaient point dans ces fonctions un moyen d'enrichissement, bien au contraire. Ils ne pouvaient pas et ne voulaient pas faire fortune ; ils ne le pouvaient point, car ils étaient sans cesse placés sous les yeux du Sénat, des magistrats supérieurs et du peuple (1) ; leurs prévarications ne seraient pas restées impunies, aussi l'histoire n'a-t-elle conservé presque aucune trace de procès intentés contre les édiles. Ils ne voulaient pas, du reste, s'enrichir, car l'édilité n'était recherchée que comme « le marchepied des honneurs ». Ainsi que l'a dit M. de Laboulaye (2), ce qu'on voyait dans cette charge, « c'était moins la » fonction elle-même que l'occasion de donner au » peuple des fêtes splendides avec lesquelles on ache- » tait ses suffrages. Quand Cicéron veut donner un » exemple des cas où la prodigalité est un devoir, il » cite l'édilité (3). Ce n'était donc jamais dans un » but de spéculation et d'avarice qu'on pouvait recher- » cher ces fonctions ruineuses dont personne ne » voulut sous l'Empire quand il ne fut plus permis de » faire payer aux provinces les magistratures qu'on » avait achetées si chèrement à Rome. »

La même idée est émise par Mommsen qui s'exprime ainsi au sujet des *frais des jeux* : « La coutume, dit-il, » paraît avoir été de limiter les dépenses de ces fêtes » dans le vœu même qui les instituait et d'en remettre » ensuite l'organisation au magistrat, sous cette double » clause qu'il n'aurait à rendre aucun compte et qu'en » revanche il serait tenu de fournir, sur ses propres

(1) A. Gelle, XIII, 13.
(2) Laboulaye, *L. crim. des rom. et respons. des mag.*, p. 44.
(3) *Pro-Murena*, 18, 19.

» ressources, tous les excédents de frais que pourrait » occasionner la fête. Au reste, ces subventions relatives aux jeux n'étaient pas pour les magistrats une » source de profit, mais une cause de dépense ; car » ceux qui donnaient les fêtes étaient poussés par » l'ambition et la vanité à chercher à se surpasser » les uns les autres et à en grossir toujours les « frais !... (1). »

(1) « La loi de Genetiva, chap. 70-71, oblige même le magistrat à » mettre de sa poche pour les fêtes publiques une somme égale à » celle fournie par l'Etat. Et cette règle devait être suivie dans » tous les municipes, à l'époque impériale. Dans la capitale, on » n'était probablement pas obligé d'y contraindre législativement » les candidats. L'usage et l'ambition suffisaient à assurer le » résultat. » (Mommsen, I, 333.)

DROIT FRANÇAIS

DES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE

« ... Nous restituons aux maires
» des communes la plénitude des
» pouvoirs de police municipale
» et générale qui leur étaient dé-
» volus par la législation de l'As-
» semblée constituante... »

(Rapport de M. de Marcère, rapporteur de la Loi de 1884 à la Chambre des députés.)

INTRODUCTION

Ce n'est pas aujourd'hui seulement que l'on a compris la nécessité de placer dans les localités, à côté des représentants du pouvoir central, des magistrats ou des fonctionnaires chargés de la police locale. Nous avons vu qu'à Rome, comme dans les colonies, les municipes et les provinces, la police de la cité était exercée par les édiles dont le nom est encore donné, de

nos jours, à nos magistrats municipaux, investis de fonctions analogues. Au bas-empire, l'édilité disparut, mais les pouvoirs de police des édiles subsistèrent : ils furent exercés par divers fonctionnaires et par d'autres magistrats municipaux.

En France, pendant la période germanique ou franque, la police des cités était faite par le comte ou par ses représentants ; les assemblées locales (*mallum* germanique ou Curie gallo-romaine) n'avaient, à cet égard, que des pouvoirs restreints. Au reste, Charlemagne, dans un but de centralisation, avait créé des *scabini* (scabins, d'où l'on a fait plus tard *échevins*), qui formaient le « noyau » de l'assemblée locale dans les villes : ils en étaient les membres perpétuels et en quelque sorte officiels ; or, ces scabins étaient nommés par le comte, ou tout au moins proposés par lui à l'assemblée du peuple ; c'est donc entre les mains du comte que se trouvaient tous les pouvoirs de police.

A l'époque de la féodalité, les seigneurs et leurs représentants (prévôts, baillis, lieutenants, etc.) exercèrent de même la police dans leur seigneurie.

Au douzième et au treizième siècles, les villes devenues riches et puissantes voulurent se donner une administration locale indépendante ; alors eut lieu le grand mouvement qui se termina par le triomphe des communes. Elles obtinrent, soit en vertu de concessions faites volontairement par le seigneur, soit par la force, soit à prix d'argent, les libertés qu'elles réclamaient, et elles devinrent ainsi de petites républiques autonomes.

Il ne nous est pas possible de rechercher ce que fut cet important mouvement que l'on a attribué à des

causes très diverses et que l'on considère avec raison aujourd'hui comme la victoire, non pas des *populares* sur les seigneurs, mais des bourgeois riches et puissants qui, après avoir dirigé le mouvement populaire, bénéficièrent des résultats obtenus (1). Bornons-nous à constater ces résultats.

Les communes, après avoir conquis leurs libertés municipales, se donnèrent une administration indépendante. Leur organisation intérieure comprenait une assemblée de bourgeois concentrant tous les pouvoirs et nommant un corps de ville composé d'un maire — de mayeur (*major*), premier échevin — et de jurés électifs. Ce corps de ville était chargé de la police et de l'administration ; il dressait son budget, ordonnait et surveillait les travaux publics, assurait le service militaire, etc.

Mais les attributions et le recrutement des magistrats municipaux variaient suivant les chartes concédées ; dans certaines cités, l'élection se faisait à un degré ; elle avait lieu, dans d'autres, à deux, trois et quatre degrés ; dans d'autres, enfin, les magistrats municipaux étaient tirés au sort. Parmi leurs attributions se trouvait l'exercice des pouvoirs de police locale, mais l'étendue de ces pouvoirs était très variable. On peut, à cet égard, classer les villes en trois catégories : les *villes prévôtales*, les *villes franches* et les *villes consulaires*.

Les *villes prévôtales* étaient celles dans lesquelles la police était faite par le prévôt représentant le seigneur ;

(1) Voir le remarquable ouvrage de M. Luchaire sur *les Communes françaises*. Paris, Hachette, 1890.

mais, au douxième et au treizième siècles, l'importance de ce magistrat fut peu à peu amoindrie par la concession de chartes qu'il devait jurer de respecter. Parmi ces chartes, les unes, comme la coutume de *Lorris en Gâtinais* (1115 et 1187) ne concédèrent aux habitants des cités que des libertés civiles ; au contraire, la *Loi de Beaumont en Argonne* (1182) accorda des franchises municipales et donna aux bourgeois des villes auxquelles elle fut concédée l'*échevinage*, c'est-à-dire un conseil de notables ayant à sa tête un maire, lequel, — chose remarquable, car c'est la première fois que nous la voyons apparaître, — avait le droit de faire des *règlements municipaux*. Signalons aussi la *Coutume de Castelsagrat* qui accorda à la fois des libertés civiles et des libertés municipales aux bastides languedociennes, et les *Etablissements de Rouen* (1169), charte intéressante au point de vue de la nomination du maire : il était choisi par le roi sur une liste de trois candidats présentés par les *cent pairs* placés à la tête de la ville ; c'était un procédé analogue à celui qui a été souvent pratiqué depuis la Révolution, et qui avait l'avantage de tenir compte du vœu des citoyens tout en laissant au pouvoir central la nomination de ce magistrat.

Dans les *villes franches* et les *villes neuves* les seigneurs et le roi accordèrent, dès leur fondation, des libertés nombreuses, — notamment des libertés municipales, — dans le but d'y attirer des habitants.

Enfin, dans un grand nombre de villes du Midi, dites *villes consulaires*, les magistrats municipaux portaient le nom de *consuls*. Il y avait des consuls à Arles, Béziers, Montpellier, Narbonne, Carcassonne, Albi, etc.

A Toulouse, qui fut le type des villes consulaires, les consuls étaient appelés *capitouls* (de *capitularii*, membres de l'ancien chapitre ou cour féodale).

Il serait intéressant de comparer les chartes des villes du Nord avec celles des villes du Midi, au point de vue des pouvoirs de police qu'elles donnèrent aux magistrats municipaux placés à leur tête et des mesures qu'ils édictèrent ; mais cet important travail dépasserait les limites de ce court résumé, destiné à servir d'introduction à l'étude des pouvoirs de police du maire.

Vers le quinzième siècle, le roi, qui avait favorisé le mouvement communal lorsqu'il y avait vu un moyen de combattre la féodalité, restreignit les libertés municipales dans un but de centralisation. L'édit de Crémieux (1536) ordonna l'inspection des finances par les baillis et les parlements (plus tard par les intendants) ; la juridiction civile fut enlevée aux tribunaux municipaux par l'ordonnance de Moulins ; enfin, le roi se réserva complètement la nomination du corps de ville (maire et échevins) ; il centralisa ainsi peu à peu tous les pouvoirs dans ses mains. Déjà les jurisconsultes, reproduisant une maxime d'Ulpien, disaient : « *Quod principi placuit legis habet vigorem.* » Le roi en fit l'application et prépara des *règlements de police et d'administration* destinés à tout le royaume : la police générale et la police locale étaient confondues.

En 1692, Louis XIV ayant besoin d'argent transforma, sous prétexte d'élections troublées, les mairies en office vénal et héréditaire : il n'y eut plus de magistrats municipaux élus ; dès lors, plus de garantie pour les habitants des villes. Le dernier coup fut porté

aux municipalités par l'édit de Marly qui les supprima. Les villes furent ainsi mises en tutelle jusqu'à la Révolution.

En 1789, les municipalités furent reconstituées ; les lois des 16-24 août 1790 et 28 septembre-6 octobre 1791 confièrent la police municipale et la police rurale aux officiers municipaux. Cette législation, très favorable à l'indépendance communale, a été, jusqu'en 1884, souvent modifiée dans un sens restrictif. L'examen de ces modifications est nécessaire pour apprécier la valeur de la législation existante : nous les rappellerons dans la *première partie* de ce travail.

La *deuxième partie* sera consacrée à l'étude de la législation actuelle. Nous examinerons, dans un premier chapitre, la nature et l'étendue des pouvoirs du maire. Dans un deuxième chapitre, nous traiterons de son droit de réglementation. Dans un troisième chapitre, nous étudierons le pouvoir règlementaire du maire dans son application à la police communale.

Nous rechercherons, dans une *troisième partie*, consacrée à la législation comparée, quels magistrats, placés à la tête des cités dans les pays étrangers, remplissent des fonctions analogues à celles des maires.

PREMIÈRE PARTIE

LÉGISLATION ANTÉRIEURE A LA LOI DU 5 AVRIL 1884

Parmi les grandes réformes accomplies par l'Assemblée constituante, celle qui concerne l'organisation municipale est une des plus importantes.

Le but que poursuivaient les réformateurs de cette époque était la suppression des anciennes inégalités sociales et l'avènement de la liberté ; mais la tendance que l'on retrouve dans tous leurs actes, afin d'atteindre le résultat souhaité, est la suivante : unifier tout ce qui, auparavant, était diversifié à l'infini ; c'était la meilleure manière de supprimer l'ancien état de choses. Or, nous avons dit que, soit avant l'émancipation des communes, soit après cette grande révolution, il y avait entre elles des différences considérables, infinies. Afin de réagir contre ce système, il fut établi, par une déclaration du 11 août 1789, que « tous les privilèges des provinces, villes et communautés d'habitants étaient abolis sans retour et demeuraient confondus dans le droit commun de tous les français ».

Un décret des 14-18 décembre 1789, consacrant

d'une manière plus complète cette unification, décida que toutes les municipalités des villes et des campagnes, bourgs, paroisses, etc., étaient « de même nature et sur la même ligne dans l'ordre de la constitution ». Toutes portaient le nom de *municipalités*.

La réforme fut achevée par le décret du 30 décembre 1789 - 8 janvier 1790, qui organisa ces municipalités et mit à leur tête des magistrats élus. Ce décret fixait de quelle manière serait composé le *corps* municipal chargé d'administrer chaque municipalité. Il comprenait : un *Maire*, des *officiers municipaux*, un *collège de notables*, un *procureur de la commune* (assisté d'un *substitut* dans les villes dont la population était supérieure à 10,000 habitants), un *secrétaire-greffier* et quelquefois un *trésorier*.

Les *citoyens actifs* de la commune, assemblés par quartier, nommaient les magistrats que nous venons d'énumérer, y compris le collège des notables ; — tous ceux qui, ayant vingt-cinq ans révolus, étaient français, domiciliés dans la commune, et payaient une contribution équivalant à trois journées de travail, étaient citoyens actifs. C'était presque le suffrage universel. Pour être éligible, la contribution exigée était un peu plus forte : elle était fixée à dix journées de travail.

Les notables étaient élus au scrutin de liste ; quant au secrétaire-greffier et au trésorier, c'était le conseil de la commune qui les nommait.

Le corps municipal était élu pour deux ans ; les officiers municipaux et les notables étaient renouvelables par moitié.

Dans son ardent désir de supprimer tout ce qui pou-

vait rappeler les anciens privilèges héréditaires, l'Assemblée décida, — ainsi que cela se pratique aujourd'hui pour les magistrats consulaires, — que le maire pourrait être réélu une fois, mais qu'après quatre années d'exercice de cette fonction, il devrait, avant de se représenter, laisser passer une période de deux années.

Le corps municipal se subdivisait en *conseil général de la commune* (maire, officiers municipaux, notables); en *conseil municipal* (maire et officiers municipaux); en *bureau* (comprenant un tiers des officiers municipaux élus, chaque année, par le conseil municipal). Dans les communes où il n'y avait que trois conseillers municipaux il n'y avait pas de bureau; le maire seul en remplissait les fonctions.

Le maire (et le bureau lorsqu'il y en avait un) étaient les exécuteurs des décisions concernant la commune; le procureur avait pour mission de la défendre dans les affaires judiciaires qui l'intéressaient.

Au point de vue de la police municipale, le maire avait des pouvoirs très étendus. Il devait « faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ». L'article III du titre XI de la loi des 16-24 août 1790 énumérait en détail « les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux ». Mentionnons aussi la loi des 19-22 juillet 1791 qui, dans son article 30, reconnaissait la légalité des taxes sur le pain et la viande de boucherie. La police rurale (l. 28 septembre - 6 octobre 1791), était éga-

lement placée dans les attributions des officiers municipaux.

La commune avait donc, à cette époque, une existence propre, des magistrats élus par ses habitants, qui l'administraient et assuraient la police sous la surveillance de l'Etat. Ces magistrats agissaient sous l'autorité de l'Etat et, non plus seulement sous sa surveillance en tant que délégués de la puissance publique. Déjà se posait la délicate question de la tutelle administrative et du degré de l'intervention de l'Etat dans le contrôle des actes des magistrats municipaux chargés de représenter, dans certains cas, le pouvoir central. C'est pourquoi la Constitution de 1791 décida que le roi pourrait annuler les actes illégaux faits par les magistrats municipaux, si cela était reconnu nécessaire.

Ainsi donc, à l'origine, on avait donné aux communes une liberté complète, absolue ; puis, sous l'empire des préoccupations et des nécessités pratiques que nous venons d'indiquer, et qui ont entraîné depuis bien des hésitations, bien des tâtonnements, on en vint à reconnaître que le pouvoir central ne pouvait pas être désarmé.

Un pas de plus fut fait dans cette voie : la Constitution de l'an III décida que les petites communes, — celles qui avaient moins de 5,000 habitants, — seraient administrées par un *agent municipal* et un *adjoint* élus par les citoyens actifs ; ces agents réunis au chef-lieu de canton délibéraient sur les affaires de la circonscription cantonale. Les communes qui comptaient de 5,000 à 100,000 habitants n'avaient, comme précédemment, qu'une administration unique ; le nombre de ses membres variait de cinq à neuf, suivant

l'importance de la population ; mais dans les communes qui avaient plus de 100,000 habitants, il y avait trois administrations de sept membres chacune au lieu d'une seule ; un *bureau central* de trois membres les reliait : ces trois membres étaient nommés par le gouvernement.

C'était un coup sérieux porté à l'indépendance communale ; mais, la situation créée par la constitution de l'an III ne fut pas de très longue durée et la loi du 28 pluviôse, de l'an VIII, qui supprima le canton en ce qu'il servait de base à l'administration municipale, restitua aux communes, non leur indépendance, mais leur individualité propre ; cette loi organisa, en outre, les principaux « rouages » de l'administration communale tels qu'ils fonctionnent encore aujourd'hui : les affaires de la commune étaient gérées par un conseil portant le nom de conseil municipal dont les membres étaient plus ou moins nombreux suivant l'importance de la population ; à sa tête se trouvait un maire assisté d'adjoints.

Mais, avons-nous dit, si cette loi avait rendu aux communes leur individualité, elle ne leur rendit pas leur indépendance, bien au contraire : le premier consul, qui préparait déjà l'Empire, centralisait à outrance et il tomba, — volontairement, — dans l'excès contraire à celui que la Constituante n'avait pas su éviter : la Constituante avait donné une liberté excessive aux communes et les avait placées dans une indépendance complète vis-à vis du pouvoir central ; le premier consul les mit, au contraire, sous sa dépendance absolue en s'arrogeant le droit de nommer le maire, les adjoints et même les conseillers municipaux

dans les villes de plus de 5,000 habitants, le préfet les choisissait dans les plus petites communes. En outre, le premier consul s'était réservé la nomination des commissaires de police et officiers de paix, ainsi que des commissaires généraux, véritables préfets de police placés dans les villes de plus de 100,000 habitants.

Nous ne reproduirons pas ici le système compliqué des listes de candidats à toutes les fonctions tel qu'il était réglé par la constitution de l'an VIII; bornons-nous à rappeler que les maires, adjoints et conseillers municipaux étaient pris sur les listes de notabilité communale. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X avait substitué à ce mode peu libéral de nomination un système qui consistait à présenter deux candidats choisis par les électeurs pour chaque place vacante; mais il fut décidé, par un décret du 17 janvier 1806 (art 40), que cette présentation aurait lieu seulement lorsque le préfet n'aurait pas lui-même pourvu aux vacances. C'était en revenir implicitement au système de l'an VIII; il était encore en vigueur au moment de la révolution de 1830.

Une loi du 21 mars 1831, — conséquence de la promesse faite dans l'article 69 de la constitution, de confier à l'élection la nomination du maire et des conseillers municipaux, — décida que les membres du conseil municipal seraient élus par un collège composé des notables et des habitants de la commune payant une certaine contribution. Quant au maire, afin d'éviter les deux partis extrêmes dans lesquels étaient tombés les constituants et le premier consul, on décida qu'il serait nommé par le pouvoir exécutif, mais qu'il serait pris nécessairement parmi les membres du

conseil ; c'était là une solution mixte assez ingénieuse et à laquelle on est souvent revenu depuis.

Une loi du 18 juillet 1837 régla les attributions des maires et leur confia notamment la police municipale.

On sait dans quelles conditions se produisit la révolution de 1848 : le peuple réclamait l'abaissement du cens électoral ; la réforme fut refusée, alors il arriva ce qui arrive toujours en pareil cas : on obtint, en se révoltant, plus que ce que l'on avait en vain réclamé auparavant. La révolution de 1848 fut le triomphe du suffrage universel ; quoi d'étonnant, dès lors, qu'il ait été appliqué à l'élection des conseillers municipaux ! Mais une autre réforme fut en même temps introduite par le décret-loi du 3 juillet 1848 : on ne voulut point confier à tous les conseils municipaux le droit de nommer les maires, car on pensa que, surtout dans les grandes villes, le gouvernement devait nécessairement avoir sur eux une certaine action ; alors il fut décidé que le système antérieur de nomination des maires continuerait à être appliqué pour les villes dont la population était supérieure à 6,000 habitants ainsi que pour les chefs-lieux de département et d'arrondissement ; dans les autres, la nomination des maires fut donnée au conseil municipal.

On voulut essayer de rendre cette loi plus démocratique encore en généralisant ce qui avait lieu dans les petites communes, c'est-à-dire l'élection des maires par les conseils municipaux, et le 20 juin 1851 M. de Vatimesnil déposa un projet en ce sens, au nom d'une commission qui avait été chargée d'étudier cette question ; mais le coup d'Etat du 2 décembre empêcha la discussion du projet.

Il est inutile, en effet, de dire que le gouvernement impérial, établi par la force, ne pouvait pas laisser aux communes une grande indépendance ; aussi la loi du 14 janvier 1852, — faisant du maire un véritable fonctionnaire représentant le pouvoir central, — donna au pouvoir exécutif la nomination des maires, qui pouvaient être choisis même en dehors des membres du conseil municipal. Il en était ainsi pour toutes les communes sans distinction.

Par un désir de centralisation à outrance, on alla jusqu'à décider en 1855 (loi du 5 mai, articles 2 et 13), que dans le cas de dissolution ou même de simple suspension du conseil municipal, le gouvernement choisirait une commission dans la commune et que cette commission composée, on le pense bien, de créatures dévouées au gouvernement, ferait fonction de conseil municipal jusqu'au prochain renouvellement quinquennal, c'est-à-dire, dans certain cas, pendant plusieurs années !

Mais en 1870, au moment où l'empire pressentant sa chute prochaine et cherchant à l'enrayer voulut mériter le nom d'*empire libéral*, — bien que ces deux mots ne semblent pas faits pour être accolés l'un à l'autre, — une loi (22 juillet 1870) décida que les maires seraient pris, à l'avenir, dans le sein du conseil municipal comme sous la loi de 1831. Cette loi ne devait pas être appliquée : un peu plus d'un mois après l'empire était renversé et le peuple proclamait la République.

Un gouvernement démocratique succédant à un régime autoritaire, il était à prévoir que des réformes nombreuses allaient être élaborées et que, notamment,

une certaine indépendance serait donnée aux communes. L'Assemblée nationale, adoptant un système analogue à celui de 1848, décida que les conseils municipaux seraient élus par les citoyens, et les maires par les conseils municipaux ; la nomination des maires n'était réservée au gouvernement que dans les chefs-lieux d'arrondissement ou de département et dans les villes dont la population était de plus de 20,000 habitants.

On pouvait penser que cette législation assez libérale serait de longue durée ; mais on était arrivé à la période de tiraillements qui signala les années 1873 et 1874. Un vif mouvement de réaction se produisit, et un important projet de loi fut déposé par M. de Broglie, le 28 novembre 1873. Il devint la loi du 20 janvier 1874. Cette législation de circonstance était digne de l'empire ; non seulement elle donnait au gouvernement le droit de nommer tous les maires et de les prendre en dehors même du conseil municipal, mais elle attribuait tous les pouvoirs de police aux préfets et aux sous-préfets dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement.

Une telle loi ne pouvait pas subsister longtemps, et le 12 août 1876 on adopta de nouveau ce système mixte auquel on était souvent revenu après de nombreux tâtonnements : nomination du maire par le conseil municipal dans les petites villes, nomination du maire par le pouvoir exécutif, — mais en le choisissant parmi les membres de l'assemblée municipale, — dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement. On y ajouta les chefs-lieux de canton.

La loi du 28 mars 1882 décida que, dans toutes les

communes les maires seraient élus par le conseil municipal. La loi du 5 avril 1884, actuellement en vigueur, — véritable code en la matière, — maintint ce mode de nomination des maires et leur donna expressément « la plénitude des pouvoirs de police qui leur avaient été dévolus par la législation de l'Assemblée constituante. »

DEUXIÈME PARTIE

LÉGISLATION ACTUELLE

CHAPITRE PREMIER

NATURE ET ÉTENDUE DES POUVOIRS DU MAIRE

Le maire est, d'une part, un agent de l'Etat et un fonctionnaire ; il est, d'autre part, le premier magistrat de la commune.

I. — Comme représentant de l'Etat, il a des attributions très variées ; les unes ne sont pas à proprement parler des attributions d'ordre administratif, — par exemple, celle d'officier de l'état-civil et celle d'officier de police judiciaire ; — les autres font de lui, tantôt une autorité administrative, tantôt un véritable fonctionnaire, tantôt un juge.

C'est comme autorité administrative que le maire est chargé de la publication et de l'exécution des lois et règlements (art. 92, l. 1884). Il exerce ces fonctions au moyen d'arrêtés de police. Il est également

chargé de l'exécution des mesures de sûreté générale; aussi le maire a-t-il le droit de disposer non seulement de la force publique (gardes-champêtres, agents de police), mais aussi de la force armée, c'est-à-dire des troupes de l'armée de terre et de mer et de la gendarmerie. Le maire, comme les divers magistrats et fonctionnaires qui peuvent disposer de la force publique, agit par voie de réquisitions écrites (art. 25, l. 3 août 1791; art. 87, 92, 211, 212 du règlement pour le service des places). La réquisition indique le but à atteindre; elle est, en effet, libellée de la manière suivante, conformément aux prescriptions de l'art. 22 de la loi du 3 août 1791 : « Nous, Maire de » la commune de ....., requérons en vertu de la loi » M....., commandant ....., etc., de prêter le secours » des troupes de ligne ou de la gendarmerie nationale » nécessaire pour ..... — Pour la garantie dudit » commandant, nous apposons notre signature. » Le maire doit, autant que possible, conférer avec l'autorité militaire avant de rédiger une réquisition; mais il est le seul juge du moment où la force armée doit intervenir.

Le maire est en outre chargé, en qualité d'autorité administrative de l'Etat, de délivrer un grand nombre de certificats intéressant les citoyens, tels que : certificats de bonne vie et mœurs, de bonne conduite, de résidence, etc.

Comme fonctionnaire de l'État, le maire est chargé de porter à la connaissance des citoyens un grand nombre de décisions de l'autorité supérieure; c'est lui qui surveille l'affichage des lois et des diverses communications d'intérêt général qui lui sont adressées

par l'administration centrale. Il a, en outre, des fonctions variées, telles que : notifications à faire à des particuliers, surveillance du recensement de la population (l. 29 juillet 1791, art. 1), confection de la liste des conscrits (il assiste, en outre, aux opérations du tirage au sort). C'est encore comme fonctionnaire qu'il a pour mission d'adresser de nombreux renseignements statistiques à l'autorité supérieure et diverses communications à certaines administrations (par exemple, envoi trimestriel de la liste des personnes décédées dans la commune au receveur de l'enregistrement du canton pour permettre à ce fonctionnaire de surveiller le paiement des droits de mutation pour décès — (l. 22 frimaire, an VII, art. 55). Le maire est en outre chargé d'une certaine surveillance sur les prisons, les écoles primaires, les établissements privés d'aliénés, etc.

Enfin, il a quelques fonctions judiciaires : dans les cantons, le siège du ministère public près le tribunal de simple police est occupé par le maire ou son adjoint. En matière de contributions indirectes, le maire statue, sauf recours au Conseil de préfecture, sur les différends qui s'élèvent entre les employés et les débitants de boissons (l. 18 avril 1816, art. 19). En matière de courses de chevaux, il statue, sauf recours au préfet et au Conseil d'État, sur les débats engagés (décision du 4 juillet 1806).

II. — Le maire, premier magistrat de la commune, exerce en cette qualité un grand nombre de droits de la commune, en vertu de son pouvoir propre; il est, en même temps, l'exécuteur des décisions du Conseil municipal.

En vertu de son pouvoir propre, il exerce sur les citoyens les droits que comporte la police municipale et rurale. Ce sont ces attributions de police que nous étudierons en détail dans le chapitre III. D'une manière générale, on peut dire que les pouvoirs de police du maire ont pour objet la tranquillité, la sécurité et la salubrité à la ville et aux champs (l. 22 juillet 1792, tit. I, art. 46; — l. 16-24 août 1790, tit. XI, art. 3 et 4; — art. 97, l. 1884). Ce pouvoir de police est exercé au moyen de règlements généraux ou même de règlements concernant les particuliers, pourvu qu'il s'agisse de prendre des mesures d'intérêt général. L'exécution de ces règlements est sanctionnée par l'article 471, n° 15, C. P. Le maire peut, s'il en est besoin pour assurer l'exécution de ses prescriptions, requérir la force armée, de même que quand il prend des mesures de sûreté générale.

En vertu de son pouvoir propre, le maire nomme à tous les emplois communaux (art. 88, l. 1884), sauf en ce qui concerne certaines fonctions importantes, telles que celles de receveur municipal et de préposé en chef de l'octroi; nous verrons aussi que son droit est restreint en ce qui concerne les fonctionnaires et agents composant le personnel de la police.

Le maire peut de même révoquer à son gré les fonctionnaires municipaux dont il a la nomination; ces derniers ne peuvent, en cas de révocation, réclamer de dommages-intérêts basés sur les articles 1382 et suivants du Code civil que s'il y a eu un contrat contenant une clause formelle sur ce point. En l'absence de contrat, il n'y a aucune restriction aux pouvoirs du maire chargé de la police des fonctionnaires com-

munaux (Arrêt du Conseil d'Etat du 13 décembre 1889, affaire Cadot).

Le maire peut, en vertu de son pouvoir propre, faire tous les actes conservatoires relatifs aux biens du domaine privé de la commune (art. 90, 1°) et notamment accepter provisoirement les dons et legs (art. 113), faire les actes interruptifs de déchéance (art. 122), introduire une demande en référé (Paris, 27 juin 1864), etc.

Comme exécuteur des décisions du Conseil municipal, le maire est chargé de l'ordonnancement des dépenses de la commune et de la surveillance de la comptabilité (art. 90, nos 2 et 3); il passe les contrats et marchés intéressant la commune (il est alors assisté de deux membres du Conseil municipal); il représente la commune en justice; il dirige les travaux communaux et pourvoit aux mesures de viabilité et de voirie (art. 90, nos 4, 5 et 6).

Par suite de cette dualité des fonctions du maire, représentant de l'Etat et représentant de la commune, son mode de nomination a été souvent modifié. Pendant les périodes de centralisation excessive, par exemple, sous l'Empire, on en a fait un fonctionnaire nommé par le gouvernement et pris souvent en dehors du Conseil municipal. A d'autres époques, le maire, nommé par le gouvernement dans les villes importantes, devait être obligatoirement pris parmi les membres de ce Conseil; ce système, auquel on est fort souvent revenu et qui était en vigueur avant 1882, avait cet avantage, qu'il tenait compte, dans une certaine mesure, du vœu des habitants sans cependant rendre le maire absolument indépendant à l'égard du pouvoir central.

La loi du 28 mars 1882, dont le principe a été reproduit par la loi du 5 avril 1884, actuellement en vigueur, a fait plus encore ; elle a donné à tous les Conseils municipaux la nomination du maire qui est ainsi uniquement l'élu des citoyens de la commune, quoique, dans bien des cas, il soit le représentant de l'Etat. Cette innovation doit-elle être approuvée sans réserve ; a-t-elle, en tous cas, donné au maire cette indépendance absolue dont on voulait faire bénéficier la commune et celui qui en exerce les droits ? Nous ne le pensons pas.

Certes, il paraît, en principe, beaucoup plus libéral de favoriser l'autonomie communale ; mais on a dit avec raison que décentraliser n'est pas supprimer toute centralisation, et si la nomination du maire sans aucune intervention de l'Etat peut avoir certains inconvénients, elle a, en outre, pour corollaire une atteinte forcée aux pouvoirs du maire, l'Etat ne pouvant pas rester désarmé. Le préfet, d'après la loi de 1884, qui semble si libérale au premier abord, exerce sur les actes du maire un contrôle énergique, de telle sorte que si, à certains égards, la loi et la jurisprudence font du maire un homme très puissant, trop puissant peut-être, à d'autres points de vue ses pouvoirs sont très limités.

Ce contrôle, en partie aggravé par la loi de 1884, est exercé par le préfet sur les actes du maire dans l'intérêt de l'Etat et dans l'intérêt de la commune ; c'est donc à la fois un contrôle hiérarchique, si l'on considère le maire comme agent de l'Etat, et un contrôle de tutelle, si on le considère comme agent de la commune. En vertu de l'article 86 de la loi de 1884,

le préfet peut suspendre le maire pendant un mois et provoquer sa révocation ; il peut annuler les arrêtés pris par le maire ou simplement en suspendre l'exécution, sans cependant pouvoir les réformer (art. 95).

Mais là ne se bornent pas les droits du préfet : non seulement il peut annuler les arrêtés du maire, mais il peut même substituer son action à la sienne, soit que celui-ci refuse d'agir, soit qu'il néglige de le faire. S'agit-il d'un règlement de police qui paraît absolument nécessaire ? Le préfet, après avoir mis le maire en demeure, fait le règlement à sa place (art. 99). Le maire refuse-t-il de faire un acte prescrit par la loi ? Peu importe qu'il s'agisse d'un acte que le maire aurait dû faire comme agent de l'Etat ou de l'un des actes qu'il accomplit sous la simple surveillance de l'administration, comme agent de la commune. L'art. 85 est absolument général, et ce qui le prouve c'est qu'il se trouve en tête de tous les articles contenant l'énumération des attributions du maire. On pourrait invoquer en sens contraire un arrêté du Conseil d'Etat du 10 avril 1883, décidant que le préfet peut procéder ainsi d'office uniquement lorsqu'il s'agit d'actes que le maire est chargé d'accomplir sous l'autorité de l'administration ; mais la nouvelle loi n'a certainement pas confirmé cette jurisprudence, pour la raison qui vient d'être indiquée ; au reste, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 7 juin 1889, paraît se ranger à cette solution.

Il semble que le maire, dont les pouvoirs de police sont si étendus, devrait être libre de choisir à son gré les fonctionnaires qu'il emploie pour l'exercice de la police communale ; ses droits sont cependant fort

restreints à cet égard : à Paris et à Lyon, les services de la police sont dirigés par un agent du gouvernement ; dans toutes les autres villes dont la population dépasse 40,000 habitants, la direction de la Sûreté générale, établie au Ministère de l'Intérieur, fixe le nombre d'hommes affectés au personnel de la police, présente à la nomination des préfets ou du président de la République les commissaires de police et règle uniformément les questions de police qui sont communes à toutes les villes.

Les gardes-champêtres, officiers de police judiciaire et agents de la police administrative dont les procès-verbaux font foi en justice (C. I. Cr., art. 9 et 16 ; l. 1884, art. 102) sont nommés par le maire, mais ils doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet qui a seul le droit de les révoquer (1). Il en est de même des inspecteurs de police, brigadiers, sous-brigadiers et agents (sergents de ville, gardes municipaux et gardiens de la paix) (art. 103). Bien que ces agents ne soient pas, comme les gardes-champêtres, des officiers de police judiciaire et qu'ils ne puissent agir spontanément qu'en cas de flagrant délit dans les mêmes conditions qu'un citoyen ordinaire, ils doivent être agréés par le sous-préfet qui, seul, peut prononcer leur révocation. Le maire peut seulement leur appliquer des amendes sans que

(1) En conséquence, le maire ne pourrait prendre une mesure qui équivaudrait à la révocation d'un garde-champêtre et, par exemple, supprimer son traitement (Cons. d'Et., 8 avril 1892) .

— En vertu de la loi du 12 avril 1892, les *gardes particuliers* sont agréés par le préfet et révoqués par lui, le propriétaire et le garde entendus ou dûment appelés.

le préfet ait le droit de s'y opposer (Cons. d'Etat, 13 juillet 1883). — Ces règles sont communes à toutes les villes, quel que soit le chiffre de la population.

Malgré les restrictions apportées à leurs pouvoirs, les maires n'en sont pas moins investis, comme les anciens édiles romains, d'attributions nombreuses, variées et très importantes ; parmi ces attributions, celles qui sont relatives à l'exercice de la police communale sont particulièrement intéressantes ; elles feront l'objet spécial de notre étude.

CHAPITRE II

POUVOIR RÈGLEMENTAIRE DU MAIRE

L'art. 471, n° 15, du Code pénal est ainsi conçu :

« Seront punis d'amende, depuis un franc jusqu'à » cinq francs inclusivement, ceux qui auront con- » trevenu aux règlements légalement faits par l'au- » torité administrative et ceux qui ne se seront pas » conformés aux règlements ou arrêtés publiés par » l'autorité municipale... »

C'est au moyen d'arrêtés que le maire porte à la connaissance des citoyens les décisions prises par lui, notamment en ce qui concerne la police communale; mais ces arrêtés ne sont sanctionnés par les dispositions de l'article 471, n° 15, du Code pénal qu'à la condition d'être *légalement faits*.

Quand pourra-t-on dire qu'un arrêté pris par le maire est ou non légalement fait ?

Les conditions de légalité des arrêtés du maire sont de deux sortes : il y a des *conditions de fond* et des *conditions de forme*.

Les *conditions de fond* applicables à tout règlement sont les suivantes :

Il faut : 1° que le règlement ne modifie pas les dis-

positions de la loi qu'il a pour but de faire exécuter ; 2° qu'il ne soit pas en contradiction avec l'ensemble de la législation, c'est-à-dire qu'il ne porte atteinte à aucun des principes fondamentaux de notre droit public, notamment à la liberté individuelle, à la liberté religieuse, à la liberté du commerce et de l'industrie, à l'égalité civile, au droit de propriété. Mais la loi municipale, dans son article 97, charge le maire d'assurer la tranquillité, la sécurité et la salubrité dans sa commune ; or, il arrivera le plus souvent que l'arrêté de police le plus nécessaire dans l'intérêt bien compris des citoyens aura pour conséquence forcée la violation de certains droits. C'est pourquoi la jurisprudence, — ainsi que nous le vérifierons plus loin, — a déclaré que les règlements de police municipale devraient être considérés comme légalement faits, bien que ne remplissant pas la deuxième condition de validité qui vient d'être indiquée, lorsqu'ils rentreraient dans l'une des trois hypothèses suivantes :

1° Si l'arrêté municipal vise une catégorie de personnes indignes d'intérêt. (Telles sont, par exemple, les mesures prises contre les prostituées ; ces mesures sont considérées comme légales, bien que portant atteinte à la liberté individuelle.)

2° Si l'autorité municipale n'a pas d'autre moyen d'empêcher un fait dangereux pour la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publiques. (Tel est le cas de l'arrêté prescrivant, au mépris du droit de propriété, la démolition d'une maison qui, d'après l'avis des hommes de l'art, est sur le point de s'écrouler. — A l'inverse, il faudrait déclarer illégal l'arrêté enjoignant, par exemple, à un propriétaire d'exé-

cuter certains travaux, alors qu'il existe d'autres moyens d'arriver au même résultat : tel serait le cas d'un arrêté prescrivant de clore un terrain bordant la voie publique, en indiquant un mode de clôture spécial et obligatoire.)

3° Si l'arrêté de police, bien que violant certains droits, est rigoureusement commandé par les circonstances. (Par exemple, l'arrêté municipal prohibant la vente de certains fruits en temps d'épidémie. Pour apprécier sainement l'étendue des pouvoirs du maire à cet égard, il faut tenir compte du milieu et des circonstances : le droit du maire doit être considéré comme acquérant plus de force et d'importance en temps de troubles, d'épidémies, etc. — A l'inverse, il faudrait déclarer illégal l'arrêté par lequel un maire, sous prétexte de prendre une mesure commandée par l'intérêt général, s'efforcerait, en fait, d'assurer simplement par ce moyen le recouvrement d'une taxe municipale, porterait atteinte à des droits acquis ou créerait un monopole au profit d'un industriel.)

Telles sont les conditions de fond exigées pour la validité d'un arrêté municipal. Les *conditions de forme* sont les suivantes :

L'article 94 de la loi de 1884 n'exigeant aucune formule sacramentelle et obligatoire, il en résulte que l'arrêté doit simplement être écrit et signé pour exister ; mais il n'est obligatoire qu'après avoir été porté à la connaissance des intéressés (art. 96). Cette publicité se fait au moyen d'affiches, de publication par le tambour de ville ou le crieur public, lorsqu'il s'agit de dispositions générales intéressant tous les citoyens de la commune ; mais nous avons dit que le maire pouvait,

si cela était nécessaire, prendre des mesures à l'égard des particuliers ; la publication de l'arrêté est alors constatée par la notification faite à l'intéressé qui doit en délivrer récépissé ou, à son défaut, par l'original de l'arrêté conservé à la mairie : tous les arrêtés du maire sont en effet transcrits sur un registre spécial par ordre de date.

Mais de ce qu'un arrêté a été rendu public, cela ne veut pas dire qu'il soit obligatoire. L'article 95 dispose que les arrêtés pris par le maire doivent être adressés par lui au préfet qui peut, nous l'avons vu, les annuler ou en suspendre l'exécution. Le fait que le préfet aurait d'abord approuvé l'acte ne l'empêcherait pas d'ailleurs de l'annuler après. Si ces arrêtés ne sont pas annulés et si leur exécution n'est pas suspendue, ils ne sont cependant exécutoires qu'un mois après avoir été remis au représentant du pouvoir central, lorsqu'ils portent règlement permanent. Il peut néanmoins arriver qu'une décision prise par le maire ait un caractère d'extrême urgence ; le maire en expose alors les motifs en envoyant l'arrêté au préfet, et si celui-ci les trouve concluants il appose son visa sur l'arrêté avec cette mention : « Vu pour exécution immédiate. » C'est là un contrôle de l'administration qui intervient avant l'exécution de l'arrêté ; mais le visa du préfet ne concourt point à la perfection de l'acte lui-même : en fait, c'est en général une copie de l'arrêté et non l'original qui en est revêtu ; sauf la précision qui vient d'être faite, toute décision prise par le maire, considéré comme autorité administrative, est exécutoire par elle-même.

Lorsqu'un arrêté de police a été pris par le maire suivant les règles qui viennent d'être indiquées, ceux

qui ne s'y conforment pas sont justiciables du tribunal de simple police ; mais les citoyens poursuivis devant l'autorité judiciaire pour infraction à un arrêté municipal peuvent toujours soutenir l'illégalité de cet arrêté ; ils peuvent aussi user des voies de recours suivantes : recours au préfet pour qu'il use de son droit d'annulation et recours au Conseil d'Etat pour excès de pouvoirs ; mais le plus souvent, en pratique, on se borne à soutenir l'illégalité de l'arrêté devant le juge de simple police (1), et si l'on succombe on peut faire trancher la question par la Cour suprême ; le recours au Conseil d'Etat ne peut, en effet, être exercé que pendant trois mois à dater de la publication ou de la notification de l'arrêté municipal (art. 11 du decr. du 22 juillet 1806).

En examinant dans le chapitre suivant les diverses matières règlementées par le maire, nous constaterons que la jurisprudence de la Cour de cassation, conforme en cela au vœu du législateur, consacre l'étendue considérable des pouvoirs du maire en matière de police municipale et semble plutôt vouloir les augmenter que les restreindre.

(1) La loi Bérenger n'est pas applicable aux matières de simple police. La raison principale de cette solution (qui vient d'être consacrée par la Cour de cassation), est la suivante : La loi Bérenger a voulu atteindre un double but ; elle a voulu éviter à celui qui est pour la première fois en faute l'exécution de la peine et l'inscription de la première condamnation au casier judiciaire ; or, les peines de simple police sont fort légères et ne sont pas mentionnées au casier.

CHAPITRE III.

APPLICATION DU DROIT DE RÈGLEMENTATION DU MAIRE A LA POLICE COMMUNALE.

La commune a sur les citoyens qui l'habitent certains droits que le maire exerce en son nom et notamment un droit de police que le législateur a voulu rendre très étendu : « Nous restituons aux maires des communes » la plénitude des pouvoirs de police municipale et » générale qui leur étaient dévolus par la législation » de l'Assemblée constituante, » disait M. de Marcère, rapporteur de la loi de 1884. La législation actuelle donne en effet au maire le droit de règlementer tout ce qui concerne la tranquillite, la sécurité et la salubrité à la ville et aux champs, c'est-à-dire toute la police communale qui comprend la *police municipale,* — la plus importante, — et la *police rurale.*

I. — POLICE MUNICIPALE

L'article 97 de la loi du 5 avril 1884, dispose que « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon or-* » *dre, la sûreté et la salubrité publiques.* » Cette disposition générale est suivie d'une énumération des

divers objets que cela comporte et qui est presque entièrement empruntée à la loi des 16-24 août 1790, titre XI, article 3; mais elle n'est point limitative, (cela ressort du texte même de la loi); une énumération complète serait d'ailleurs impossible. Celle qui est contenue dans l'article 97 et dans quelques autres dispositions de la loi de 1884, est simplement donnée à titre d'exemple; elle signifie, en outre, que les objets qui y sont prévus sont exclusivement réservés au maire, par opposition aux mesures de police qui, tout en concernant le maintien de l'ordre, la sûreté et la salubrité, font plutôt partie de la police générale de l'Etat que de celle de la commune. Dans ce dernier cas, le préfet, représentant direct de l'Etat, prendra *de plano* telles décisions qu'il croira nécessaires; dans le cas contraire, il ne pourra substituer son action à celle du maire que dans les conditions prévues par l'article 99, c'est-à-dire s'il fait un règlement applicable à toutes les communes du département, ou si le maire refuse de prendre des mesures, malgré une mise en demeure du préfet.

Nous étudierons la police municipale en suivant le plan tracé par la loi elle-même et en examinant successivement, dans trois sections, quelles sont les principales dispositions que peut prendre le maire dans l'intérêt du *bon ordre*, de la *sûreté* et de la *salubrité*.

SECTION PREMIÈRE

BON ORDRE ET TRANQUILLITÉ

Il ne faudrait pas croire que les faits qui se produisent sur la voie publique fussent seuls de nature à troubler l'ordre et la tranquillité ; d'autres faits, qui se passent dans des habitations privées ou dans des édifices, peuvent aussi porter atteinte à la tranquillité des habitants. C'est en les classant ainsi que nous examinerons les diverses mesures de police que le maire peut prendre à cet égard, d'après les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi et reconnus par la jurisprudence.

§ 1. — *Mesures relatives aux actes commis sur la voie publique.*

Ces actes peuvent être imputables à des *citoyens agissant isolément* ou résulter de *manifestations faites en réunion.*

Les *actes des citoyens agissant isolément* que le maire peut vouloir règlementer dans l'intérêt de l'ordre et de la tranquillité, concernent notamment : les *voituriers*, les *portefaix et commissionnaires*, les *étalagistes se livrant à des sollicitations importunes*, les *crieurs de journaux*, les *afficheurs, colporteurs et entrepreneurs de publicité*, les *crieurs des rues et bateleurs*, les *mendiants et quêteurs.*

Voituriers. — Parmi les nombreuses mesures que le maire peut prendre à l'égard des voituriers (elles ont trait en général à la sécurité dans les rues), il en est une qui est relative à la tranquillité publique et qui consiste à prohiber le claquement exagéré des fouets, le son des cornes ou trompettes de toute espèce.

Avant l'invention des chemins de fer, lorsque les diligences traversaient les villages, soulevant sur les routes des tourbillons de poussière, les postillons sonnaient gaiement des airs de fanfare et faisaient claquer leur fouet. Le sifflet de la locomotive a remplacé le son des trompettes. Parfois, néanmoins, dans les villes d'eaux, les voituriers qui transportent les voyageurs sonnent de la trompe ; de même, on voit quelquefois, dans les grandes villes, des « mail-coach », — immenses chars surmontés d'une impériale, — ayant sur les côté des domestiques qui soufflent par intervalle dans de longues trompettes : c'est tout ce qui reste des anciennes sonneries des voituriers.

Il est cependant arrivé parfois que certains cochers sonnaient du cor et faisaient claquer leur fouet de façon très désagréable, et les maires ont eu à intervenir pour faire cesser ces bruits dans la rue. La légalité des arrêtés, pris dans ce but, a été depuis longtemps reconnue (Cass., 21 novembre 1828 ; 5 juillet 1862, etc.). Un arrêt de la Cour suprême, du 30 août 1860 (Dal., 60, 1, 518), a de même déclaré légal l'arrêté municipal décidant que l'on ne pourrait jouer du cor de chasse dans l'intérieur d'une ville et à moins de 100 mètres des habitations.

Portefaix et commissionnaires. — Il est une prohibition qui concerne à la fois les voituriers, les portefaix

et les commissionnaires ; elle consiste à empêcher ces différents industriels de se tenir dans les lieux d'arrivée des voyageurs, notamment dans les débarcadères de chemins de fer, et là, d'adresser au public des sollicitations importunes. Dans certaines villes, les voituriers et commissionnaires enlèvent les colis des mains des voyageurs et s'imposent ainsi à eux. Le maire peut prendre toutes les mesures propres à éviter de pareils abus ; dans bien des villes, par exemple, le maire oblige les voituriers à se tenir à une distance déterminée du lieu d'arrivée et à porter seulement une pancarte (éclairée pendant la nuit), indiquant s'ils conduisent les voyageurs à domicile ou faisant connaître les noms des hôtels dont ils sont les employés ; quant aux commissionnaires, un lieu de stationnement leur est également assigné et, en cas d'infraction à l'arrêté municipal, ils peuvent non seulement être l'objet d'un procès-verbal de contravention, mais encore se voir retirer la « plaque d'identité » leur permettant d'exercer leur industrie. La jurisprudence a, en effet, consacré depuis longtemps le droit pour les maires de règlementer l'exercice de cette profession et d'obliger les portefaix à se faire inscrire à la mairie (Cass., 26 janvier 1867 ; Dal., 67, 5, 258).

Etalagistes se livrant a des sollicitations importunes. — A côté des commissionnaires qui se livrent à des sollicitations importunes auprès des voyageurs, il faut citer les étalagistes et marchands qui, échelonnés le long des trottoirs (en vertu de permissions de voirie que nous examinerons en traitant des mesures de sécurité), appellent les acheteurs, vantent leur

marchandise avec des cris très ennuyeux pour les passants et pour les voisins, à cause de la force de ces cris et de leur persistance.

Le maire a le droit incontestable, en vertu de ses pouvoirs de police, de protéger le public contre les sollicitations tapageuses et inconvenantes, les annonces de marchandises, les cris et appels de toute sorte proférés par les marchands. Peu importe, du reste, qu'il s'agisse d'individus exerçant leur profession en plein vent ou de négociants installés dans un magasin, qui ont devant leur boutique des employés, fort justement qualifiés du nom d'« aboyeurs », en terme du métier, chargés d'engager le public à pénétrer dans le magasin.

La jurisprudence est unanime pour déclarer légaux les arrêtés pris par les maires dans le but de prohiber ces procédés (Cass., 24 juin 1875 ; Dall., 76, 1, 334). On a soutenu quelquefois que cette jurisprudence était excessive et constituait une entrave au libre exercice du commerce et de l'industrie. Nous pensons, au contraire, qu'elle doit être approuvée sans réserve, car ce qu'elle limite ce n'est point l'exercice d'une industrie, mais un abus véritable ; la liberté de chacun finit où commence la liberté des autres, et toute entrave portée à cette liberté doit être réprimée. Les sollicitations importunes des marchands ou étalagistes portent atteinte à la tranquillité publique ; l'arrêté qui les prohibe doit donc être considéré comme absolument légal.

Crieurs de journaux. — Jusqu'à la loi du 19 mars 1889, on discutait la question de savoir si le maire pouvait, en vertu de ses pouvoirs de police, interdire

le « criage des journaux », — pour employer un barbarisme créé par la Cour de cassation elle-même.

Les articles 18 à 22 de la loi du 19 juillet 1881 sur la presse, relatifs au colportage et à la vente des journaux sur la voie publique, obligeaient simplement ceux qui voulaient exercer la profession de *crieurs de journaux* à en faire la déclaration à la préfecture ou à la mairie. Mais, bientôt après, de nombreux abus se produisirent : les vendeurs firent retentir les rues de leurs cris, jetant aux oreilles du public des titres à scandale. Les maires de quelques villes, émus de ces faits, prirent des arrêtés prohibitifs en se fondant sur les lois des 16-24 août 1790 et 22 juillet 1791 (arrêtés des maires de Marseille et Besancon, 1882). La Cour de cassation déclara ces arrêtés illégaux (30 octobre 1885), l'article 60 de loi du 29 juillet 1881 ayant abrogé toutes les lois antérieures en la matière. Plusieurs maires crurent alors trouver, dans les termes généraux de l'article 97 de la loi municipale de 1884, des pouvoirs suffisants pour règlementer la vente des journaux (arrêtés du maire de Calais, 21 octobre 1887 ; et du maire de Toulouse, 31 octobre 1888, etc.). Les tribunaux de simple police prononcèrent des condamnations en vertu de ces arrêtés ; mais la Cour de cassation, statuant sur l'arrêté du maire de Calais (16 février 1888), déclara avec raison que cet arrêté, bien qu'ayant un but excellent, était illégal, les termes généraux de l'article 97 de la loi de 1884 ne permettant pas de faire revivre les dispositions des lois de 1790 et 1791, abrogées en 1881 ; les travaux préparatoires de cet article 97 démontraient du reste que le maire ne pouvait avoir, en cette matière,

aucune espèce d'action. Une loi du 19 mars 1889 fit ce que les maires n'avaient pas le droit de faire et empêcha les vendeurs de journaux de crier sur la voie publique autre chose que le titre (1) et le prix du journal.

Mais si le maire ne peut réglementer le mode de « criage » des journaux, il a le droit de prendre, dans l'intérêt du bon ordre et de la tranquillité, toutes les mesures qui lui paraissent nécessaires et qui ne sont pas contraires aux lois ; par exemple, le maire pourrait faire défense aux vendeurs de journaux d'exercer leur profession en certains endroits déterminés, notamment devant les portes des théâtres où ils gêneraient la circulation du public ainsi que l'entrée et la sortie des spectateurs : il pourrait leur prescrire de se tenir à une distance déterminée, comme il a le droit de le faire à l'égard de certains autres industriels et notamment des *marchands de contremarques*. Tout ce que nous avons dit au sujet des industriels qui se livrent à des sollicitations importunes auprès des passants serait évidemment applicable aux marchands de journaux qui commettraient les mêmes abus.

Afficheurs, colporteurs et agents de publicité. — La loi de 1881 sur la presse n'a pas seulement rendu libre la profession de crieur de journaux ; elle a également proclamé la liberté de l'affichage et du colportage de livres, écrits et journaux ; les afficheurs et colpor-

(1) La Cour de cassation a jugé que le fait d'annoncer sous un titre destiné à tromper l'acheteur un écrit ne contenant que de grossières plaisanteries, pouvait être considéré et puni comme une escroquerie.

teurs échappent donc actuellement à la règlementation du pouvoir municipal. C'est ce que constate un arrêt de la Cour de cassation du 10 janvier 1885, rappelant que l'article 68 de la loi de 1881 a abrogé les dispositions antérieures en vertu desquelles le maire pouvait restreindre la liberté de l'affichage (1).

Cependant le maire a le droit de désigner certains emplacements sur lesquels seront seules apposées les affiches des lois et actes de l'autorité publique; ces affiches sont les seules qui puissent être imprimées sur papier blanc.

Qu'il nous soit permis, au sujet de l'affichage, d'exprimer un regret : c'est que l'article 16 de la même loi autorise les afficheurs à placarder les affiches électorales sur tous les monuments publics, à l'exception des lieux de culte et des emplacements réservés pour les affiches de l'autorité. Grâce à cette autorisation et à la dispense de timbre dont bénéficient les affiches électorales, on en arrive, en temps d'élection, à souiller par une véritable débauche d'affiches multicolores les plus beaux monuments, au grand dommage de la propreté et de l'art, sans profit probablement pour les candidats.

L'unique obligation imposée aux colporteurs est une déclaration préalable à faire à la mairie ou à la préfecture, comme pour les vendeurs de journaux; encore cette formalité n'est-elle exigée que des colporteurs de profession. La distribution accidentelle d'écrits, notamment la distribution d'écrits électoraux, n'oblige ceux

(1) Il s'agissait, dans l'espèce, de l'affichage du manifeste du prince Napoléon, affichage que le préfet de la Charente avait voulu interdire.

qui veulent l'effectuer à aucune déclaration ; mais l'article 3, § 3 de la loi organique du 30 novembre 1875, interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats ; l'article 22 de la même loi punit d'une amende de seize francs à trois cents francs ceux qui auront contrevenu aux dispositions de l'article 3. Un arrêt de la Cour de cassation, du 25 janvier 1889, confirmant un arrêt de la Cour de Toulouse, a décidé avec raison que les secrétaires de mairie devaient être compris parmi les agents de l'autorité publique ou municipale auxquels s'applique l'article 3, § 3 de la loi du 30 novembre 1875.

A côté des afficheurs et colporteurs, il faut placer certains agents de publicité ; la réclame moderne a, en effet, inventé ce que l'on peut appeler « l'affiche ambulante. » Des individus sont affublés d'écriteaux qu'ils portent sur la poitrine et sur le dos (ce qui leur a fait donner le nom pittoresque d' « hommes-sandwich) ; » parfois ces écriteaux sont attachés au dessus de leur tête ; ils se promènent ainsi sur la voie publique. Si le maire ne peut point prohiber ce mode de publicité en lui-même pas plus qu'il ne peut restreindre la liberté de l'affichage, il a incontestablement le droit de le réglementer en vertu de ses pouvoirs de police lorsqu'il peut être une cause de désordre ; il pourrait, par exemple, empêcher que les individus porteurs de ces affiches fussent affublés de transvestissements, puisqu'il a ce droit à l'égard de tous les citoyens, ainsi que nous le constaterons au sujet de la réglementation du carnaval. De même si les hommes-réclames et les voitures-réclames entravaient la circulation ou si les affiches et pan-

cartes ainsi colportées sur la voie publique constituaient des outrages à la morale, le maire pourrait, pensons-nous, prendre les mesures de prohibition qui lui paraîtraient nécessaires dans l'intérêt de la tranquillité de la sécurité et de la salubrité publiques en se fondant sur l'article 97 de la loi municipale. Le préfet depolice de Paris vient de réglementer, par un arrêté toutrécent, la profession des « hommes-sandwichs. »

Crieurs des rues et bateleurs. — Il y a toute une série de professions qui s'exercent dans la rue, notamment celles de marchands d'habits et de chiffons, tondeurs de chiens, raccommodeurs de faïence, revendeurs de denrées alimentaires, etc. Ces industriels profèrent des cris qui peuvent devenir excessifs par leur fréquence et par la manière dont ils sont proférés. Le maire peut incontestablement les règlementer dans l'intérêt de la tranquillité publique; c'est, du reste, ce qui a été souvent décidé par la Cour de cassation; le maire pourrait notamment obliger ces crieurs des rues à se pourvoir d'une autorisation. (Un arrêt de la Cour de cassation, du 31 décembre 1891, rapporté dans la *Gazette du palais* du 28 janvier 1892, a consacré une fois de plus cette jurisprudence.)

Dans quelques villes du Midi, on rencontre encore une catégorie toute particulière de crieurs des rues : ce sont les *veilleurs de nuit*. Cette profession est fort ancienne; ceux qui l'exercent se répartissent par quartiers et parcourent plusieurs fois pendant la nuit les rues comprises dans la circonscription qu'ils ont pour mission de surveiller; ils annoncent les heures à haute

voix, dans un double but : c'est d'abord pour faire connaître à ceux qui ne dorment pas l'heure qu'il est et aussi pour leur permettre de constater qu'ils ont effectué régulièrement toutes leurs « tournées. » Ils sont en général payés par les habitants qui leur confient le soin d'effrayer les malfaiteurs et de donner l'alarme en cas d'incendie : c'est une sorte de police privée organisée par les citoyens ou par certains d'entre eux. Les veilleurs de nuit rendent assurément des services aux habitants. Néanmoins, le maire pourrait interdire leurs cris s'ils devenaient excessifs et gênants pour la tranquillité publique ; en effet, les articles 479, 8° et 480, 5° du Code pénal punissent de l'amende et même de l'emprisonnement certains bruits et tapages nocturnes, et le maire a le droit, par des arrêts de police, d'interdire les bruits non réprimés par les articles ci-dessus ; la jurisprudence décide notamment que le maire peut interdire pendant la nuit l'exercice de toute profession bruyante (Cass., 3 mars 1842 ; 4 août 1853 ; Cons. d'Et., 30 avril 1875 ; Dal., 1875, 3, 100) (1).

Ce que le maire peut faire à l'égard des crieurs de la rue qui exercent, en somme, une profession, il le peut à plus forte raison à l'égard des bateleurs, charlatans, saltimbanques, joueurs d'orgue, musiciens et chanteurs ambulants. En dehors des permissions de voirie qu'il peut donner ou refuser, dans l'intérêt de la sécurité de la rue, à ceux de ces individus qui s'installent sur la voie publique, il peut donner ou refuser l'autorisation

(1) Cela n'autorise pas le maire à soumettre pendant le jour les industriels à des conditions particulières et, par exemple, à les reléguer dans certains quartiers ou à leur imposer une demande d'autorisation préalable. (Cass., 18 mars 1847, 9 janvier 1857 ; 18 février 1876 ; Dal., 1877, 1. 46.)

de chanter ou de jouer dans les rues ; il peut aussi, sans refuser complètement les autorisations de cette nature, apporter certaines restrictions au libre exercice de ces industries; c'est ainsi que, dans beaucoup de villes, les maires ont pris des arrêtés pour défendre aux musiciens ambulants de stationner devant les terrasses des cafés, afin d'éviter des rassemblements sur la voie publique et par suite une entrave à la circulation.

Mendiants et quêteurs. — Les chanteurs ambulants ne sont souvent qu'une variété de mendiants. La mendicité est réglée par les articles 274 à 276 du Code pénal. D'après ces textes, les mendiants valides peuvent seuls être poursuivis lorsqu'il n'existe pas un dépôt de mendicité; ce n'est que dans les lieux où se trouve un dépôt de mendicité que la mendicité est absolument interdite même à l'égard de tout invalide habitant la commune. Sans déroger à ces dispositions légales, les maires peuvent prendre toutes les mesures qui leur paraîtront nécessaires pour protéger les habitants contre les sollicitations importunes des mendiants. De même les maires peuvent interdire et règlementer les quêtes sur la voie publique; mais la Cour de cassation, dans divers arrêts, notamment le 3 juin 1847 (Dal., 1847, 4, 33); le 31 août 1858 (Dal., 1859, 1, 43), et le 14 juin 1884 (Dal., 1885, 1, 48), a décidé que le maire ne pouvait pas prohiber les quêtes faites à domicile.

Nous avons vu quels sont les principaux *actes des citoyens agissant isolément sur la voie publique* que le maire peut règlementer ; il peut intervenir aussi, dans l'intérêt du bon ordre et de la tranquillité, à l'occasion

de certaines *manifestations faites en réunion sur la voie publique*. Il peut notamment prendre des mesures à l'égard des *rixes et attroupements, cérémonies ridicules, foires et marchés, réjouissances et cérémonies publiques, bals champêtres, jeux publics, travestissements, cortèges et processions ;* il assure, en outre, la *police des cimetières* et surveille *les inhumations*.

Rixes et attroupements. — L'article 97 de la loi de 1884 dit que le maire doit réprimer les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues. Au cours de la discussion de la loi de 1884, un membre du Parlement demanda la suppression de ces derniers mots afin de laisser au maire un pouvoir plus étendu en cette matière; mais cette proposition ne fut pas adoptée et le texte primitif fut maintenu.

La loi parle, en outre, de la répression du tumulte dans les lieux d'assemblée publique; ces assemblées ont toujours lieu dans l'intérieur des édifices ; les réunions publiques ne se tiennent pas en plein air comme en Angleterre : l'article 6 de la loi du 30 juin 1881 le défend formellement. Le maire a donc le droit et le devoir d'interdire les attroupements qui pourraient troubler la tranquillité publique. L'attroupement doit être empêché, même s'il ne trouble pas la tranquillité publique, lorsqu'il est « armé ». Aux termes de la loi du 7 juin 1848, l'attroupement est réputé armé lorsque plusieurs de ceux qui le composent sont porteurs d'armes apparentes ou cachées, ou bien lorsqu'un seul de ces individus, porteur d'une arme apparente, n'est point expulsé par ceux-là mêmes qui en font partie.

L'article 3 de la loi de 1848 indique de quelle

manière le maire (ou à son défaut, un adjoint, un commissaire de police ou un autre représentant de la force publique) revêtu de son écharpe, procède pour disperser un attroupement. L'arrivée du magistrat est annoncée par un roulement de tambour. Le maire ou son représentant somme les manifestants de se disperser. Si les manifestants ne se retirent pas, il peut, après un nouveau roulement de tambour et une nouvelle sommation, disperser le rassemblement par la force, lorsque le rassemblement est armé ; dans le cas contraire, trois sommations doivent suivre le premier avertissement.

Cérémonies ridicules. — Certains citoyens peuvent former des rassemblements dans les rues sans que cela constitue un véritable attroupement ; ils peuvent avoir pour but de faire une manifestation d'un caractère purement privé : on a par exemple l'habitude, dans certains pays, de se livrer à des cérémonies bruyantes et ridicules connues sous le nom de « charivari » lorsqu'un veuf ou une veuve se remarie. Il est du devoir des maires de prendre des arrêtés pour faire cesser les manifestations de ce genre qui, non seulement sont inconvenantes à l'égard de ceux qu'elles visent, mais encore sont une atteinte portée au bon ordre et à la tranquillité.

Foires et Marchés. — En dehors des rassemblements accidentels qui se forment dans la rue, il y a, à des époques déterminées, certaines réunions d'hommes sur la voie publique, notamment à l'occasion des foires et marchés. Le maire doit assurer le maintien de

l'ordre dans ces rassemblements périodiques. Les mesures de police que peut prendre le maire à cet égard sont de deux sortes : les unes sont relatives à la tranquillité et au bon ordre ; elles tendent à protéger les petits consommateurs contre l'accaparement des revendeurs tout en assurant l'approvisionnement des marchés ; les autres, que nous examinerons dans la section III, concernent la salubrité et ont pour but l'inspection et le débit des comestibles, ainsi que la taxe des denrées de première nécessité.

Pour assurer l'approvisionnement, le maire peut prescrire que toutes les marchandises soient conduites à l'endroit fixé pour le marché et prohiber les opérations de ventes et d'achats faites en d'autres lieux (Cass., 6 mars 1857 ; Dal., 1857, 1, 180) ; 22 juillet 1859 (Dal., 1859, 1, 429) ; 5 mars 1860 (Dal., 1860, 1, 178) ; 26 mars 1868 (Dal., 1868, 5, 247) ; peu importe qu'il s'agisse de denrées alimentaires, de grains ou d'autres marchandises telles que laines, chanvres, etc. L'autorité muncipale pourrait de même interdire aux marchands forains de louer un magasin en ville uniquement pour les jours de foire et de marché, car ce serait porter atteinte aux droits des marchands patentés ordinaires (Cass., 5 février 1859, Dal., 1859, 1, 429). Mais il ne faudrait pas aller trop loin dans cette voie, et nous pensons que cette prohibition ne saurait s'appliquer aux marchands non forains ayant déjà un magasin en ville (Cass., 1er juillet 1859, Dal., 1859, 1, 429, et 18 août 1864 ; Dal., 1867, 1, 231) ; un arrêt de la même Cour, du 6 décembre 1873, rapporté dans Dalloz, 1874, 1, 179, semble cependant en sens contraire. Si les marchands

forains ne peuvent prendre un magasin en ville uniquement aux époques des foires et marchés, et faire ainsi une sérieuse concurrence auxcommerçants établis à poste fixe, la réciproque n'est pas vraie, et il serait arbitraire d'empêcher les marchands ayant un magasin en ville d'apporter leurs marchandises au marché.

Le maire ne pourrait pas non plus user de ses pouvoirs de police pour protéger une catégorie de vendeurs, — par exemple, en prohibant les ventes à la criée afin de ne pas nuire aux petits industriels (Cons. d'Et., 3 décembre 1875 ; Dal., 1876, 3, 41 ; 9 avril 1886, Dal., 1888, 3,20), ou dans le seul but de faciliter le recouvrement des taxes municipales (Cass., 27 février 1858 ; 22 mars 1883, Dal., 1884, 1, 47).

La jurisprudence, sur ce dernier point, a été affirmée tout récemment par un arrêt du Conseil d'Etat, du 5 février 1892, annulant un arrêté du maire d'Orléans par lequel ce magistrat municipal ordonnait que toutes les denrées apportées en ville pour y être vendues ou livrées à d'autres marchands seraient transportées sur le marché et y acquitteraient les droits de place. Le Conseil d'Etat a dit, avec raison, que le but de cet arrêté n'était pas d'assurer plus efficacement l'inspection des comestibles, mais d'obliger tous les producteurs (même ceux qui vendent à d'autres marchands), au paiement d'une taxe municipale.

Le maire, qui peut prohiber toute vente sur la voie publique en dehors des lieux où se tiennent les foires et marchés, peut, à plus forte raison, interdire aux vendeurs de se présenter à domicile.

Parfois, des paysans arrivant dans des auberges, les jours de marché, y installent leurs denrées et mar-

chandises pour essayer de les vendre aux voyageurs. Cette pratique peut être défendue par arrêté du maire (Cass., 9 novembre 1872; Dal., 1873, 1, 267), puisque celui-ci a le droit de prescrire que toutes les denrées soient apportées au marché. Il peut même désigner un emplacement spécial pour chaque catégorie d'objets mis en vente.

C'est encore pour maintenir le bon ordre dans les marchés et pour assurer aux personnes peu fortunées la possibilité de s'approvisionner directement chez les producteurs et les marchands arrivant du dehors, que le maire peut interdire la vente en gros jusqu'à une heure déterminée; il pourrait même, par mesure d'ordre, défendre aux revendeurs, marchands en gros et commissionnaires, de paraître et de circuler sur le marché pendant le temps fixé pour la vente au détail (Cass., 25 mai 1855; Dal., 1855, 1, 368).

Toujours dans le but de maintenir l'ordre, on a institué, dans bien des villes, des « facteurs » commissionnés qui seuls peuvent servir d'intermédiaires entre pourvoyeurs et acheteurs, lorsque les pourvoyeurs ne peuvent pas procéder personnellement à la vente de leur marchandise (par exemple, facteurs vendant à la criée les marchandises expédiées du dehors). L'institution de ces facteurs n'empêche pas, du reste, les vendeurs et les acheteurs de s'entendre à l'amiable si cela leur convient; c'est ce qui a été depuis longtemps décidé; à Paris, le décret du 22 janvier 1878, instituant la liberté du « factorat, » s'est prononcé dans le même sens. — De même, la Cour de cassation a décidé, par un arrêt du 3 août 1884 (Dal., 1884, 5, 292), que l'huissier qui vend aux enchères publiques

divers objets, sans autorisation spéciale, accomplit un acte de son ministère et ne peut pas être poursuivi pour ce fait devant le tribunal de simple police.

Réjouissances et Cérémonies publiques. — En dehors des jours de foire et de marché qui sont, comme les dimanches, des jours de fête dans les petites communes, on célèbre dans l'année quelques cérémonies qui sont réglées par le maire ou qui ont lieu sous sa surveillance ; ce sont notamment : la fête nationale et la fête locale du pays.

La fête nationale a été fixée au 14 juillet de chaque année par la loi du 6 juillet 1880 ; le programme de cette fête, par suite de son caractère national, est approuvé par le préfet lorsqu'il a été préparé par les maires ; ces derniers reçoivent du reste à l'avance des instructions du représentant du gouvernement au moyen d'une circulaire insérée dans le *Recueil des actes administratifs*. Si un maire négligeait de prendre les mesures nécessaires, le préfet y pourvoirait.

Les fêtes locales, au contraire, sont organisées par les maires ou tout au moins autorisées et surveillées par eux, en vertu de leur droit de police. Le maire pourra prendre à cet égard toutes les mesures propres à assurer le bon ordre et la tranquillité des habitants.

Bals champêtres et jeux publics. — Les éléments principaux de toute fête locale sont les bals et les jeux installés sur la voie publique.

En nous occupant des mesures que peut prendre le maire dans l'intérêt de la tranquillité, relativement aux faits qui se passent dans l'intérieur des édifices, nous

nous occuperons des bals publics donnés dans les lieux clos ; nous ne parlons ici que des bals qui ont lieu en plein air, c'est-à-dire des bals champêtres. Le maire a le droit de fixer les emplacements où ils se tiendront, les heures auxquelles ils commenceront et finiront ; il pourrait même les interdire si cette prohibition lui paraissait nécessaire ; il peut, en un mot, prendre toutes les dispositions qu'il croit utiles, et l'on cite à cet égard des arrêtés assez curieux pris par certains maires de villages.

Les fêtes populaires n'ont jamais lieu sans qu'on y rencontre des baraques de saltimbanques et divers jeux installés en plein vent. Il ne saurait être question ici des jeux interdits tels que le baccarat, la roulette et le lansquenet (bien qu'ils s'exercent, en fait, ouvertement), mais des jeux populaires tels que le tonneau, le tourniquet, etc. Ces jeux doivent être surveillés par l'autorité municipale qui peut les règlementer et les interdire au besoin, soit sur la voie publique, soit dans les cabarets et autres lieux publics (Cass., 29 décembre 1865 ; Dal., 1866, 1, 187). Quant aux baraques installées sur la voie publique, le maire peut fixer l'heure de leur fermeture si, par le bruit qu'elles causent (tirs, manèges, orchestres, etc.) elles troublent le repos des habitants.

Travestissements. — Certaines fêtes, notamment celles que l'on célèbre à l'occasion du carnaval, donnent lieu à des travestissements divers qu'il est du devoir des maires de règlementer et parfois de prohiber.

En dehors de l'époque du carnaval, il peut être défendu à toute personne de se travestir, de se mas-

quer et de circuler ainsi dans les rues (Cass., 9 mars 1838 ; Dal., 1838, 1, 453). Il peut être notamment défendu aux femmes de revêtir le costume masculin (et réciproquement) sans une autorisation préalable.

La défense faite à toute personne déguisée de se montrer en public et de circuler dans les rues pourrait avoir lieu même à l'époque du carnaval si le maire le croyait nécessaire ; il pourrait, à plus forte raison, n'autoriser les travestissements et mascarades, aux époques où il est d'usage de les tolérer, que sous certaines restrictions ; il pourrait, par exemple, défendre aux gens travestis de porter une arme ou de pénétrer dans les maisons.

Cortèges et processions. — Ce ne sont pas seulement les gens circulant sur la voie publique masqués ou ridiculement accoutrés qui pourraient troubler l'ordre et la tranquillité dans la rue ; certains cortèges tels que celui des « compagnons du devoir » ou certaines cérémonies religieuses célébrées extérieurement, pourraient donner lieu à des désordres qu'il est du devoir des maires de prévenir et d'empêcher.

A l'époque où les corporations ouvrières étaient puissantes, on les voyait, les jours de fête, parcourir les rues, ayant à leur tête leurs dignitaires qui portaient des rubans en sautoir et de longues cannes entourées de glands en soie, semblables aux cannes des tambours-majors. La corporation des compagnons charpentiers est une de celles qui ont le mieux conservé la tradition de cette promenade annuelle pendant laquelle on porte le « chef-d'œuvre » de la corporation devant la « mère des compagnons ». Il n'y aurait rien de

surprenant à ce que cette anncienne coutume, délaissée dans bien des villes, fut remise en honneur maintenant que les corporations se reconstituent en grand nombre sous le nom de « syndicats. » Le maire peut interdire la sortie des cortèges de ce genre (Cass., 5 août 1836 ; Dal., 1837, 1, 121 ; 18 mai 1844 ; Dal., 1845, 4, 43).

Il peut de même interdire, en dehors des édifices consacrés au culte, les cérémonies religieuses du culte catholique connues sous le nom de *processions*. Il n'est pas nécessaire que les processions sortent *dans la rue*, pour constituer des cérémonies *extérieures* que le maire peut règlementer ; un arrêt de la Cour de cassation, du 26 mai 1882 (affaire de l'abbé Hiou), a décidé que la cérémonie religieuse qui a lieu sur une tour dépendant d'une habitation bordant la voie publique, en vue du public et en présence d'une foule convoquée à l'avance, devait être assimilée à une manifestation sur la voie publique (1).

Le droit du maire a actuellement un double fondement. Les processions peuvent d'abord être interdites en vertu de l'article 45 de la loi organique du 18 germinal an X, dans les villes où il y a un temple consacré à un autre culte que le culte catholique. Mais le mot *temple* doit s'entendre ici dans le sens restrictif que lui donne Portalis, dans une circulaire ministérielle

(1) Mais il faut que la procession qui a lieu dans une propriété privée soit faite en vue du public pour constituer une contravention à un arrêté prohibant les cérémonies de ce genre. — On ne saurait voir non plus une contravention à un tel arrêté dans le fait, pour des jeunes filles vêtues de blanc, de passer sur la voie publique afin de se rendre, isolément où par petits groupes, à une cérémonie religieuse. (Affaire Chion-Ducollet, maire de la Mure, département de l'Isère, 1891.)

confirmée en 1879, car cet article 45 de la loi de germinal doit être combiné avec l'article 16 de la loi organique du culte protestant : le mot temple s'applique seulement aux églises *consistoriales ;* l'article 45 ne pourrait donc pas être invoqué dans les villes où il y aurait simplement une chapelle, un local servant à l'évangélisation ou à des réunions de prières, ou bien encore une salle consacrée à un culte autre que le culte catholique et dont l'ouverture aurait été autorisée, mais sans qu'il y ait, par exemple, un pasteur reconnu par l'Etat et assisté régulièrement d'un Conseil presbytéral (Cass., 26 mai 1882 ; *Rev. d'adm.*, 1882, II, p. 330.)

Le maire peut aussi défendre la sortie des processions toutes les fois qu'il redoute des manifestations de nature à troubler la tranquillité publique. Ce fait est laissé à sa seule appréciation. Il faut ajouter que quand le maire autorise la sortie des processions, toute personne qui, systématiquement, chercherait à rompre le cortège ou à en troubler l'ordre, commettrait une contravention.

Le maire qui voudrait empêcher la sortie des processions hors le cas prévu par l'article 45 de la loi de germinal an X, n'aurait à viser dans son arrêté que l'article 97 de la loi municipale de 1884. Il agirait, en effet, en vertu de son droit de police.

Un arrêt de la Cour de cassation, du 26 mai 1882 (affaire de l'abbé Hiou), a décidé qu'en cas d'urgence l'arrêté du maire pouvait être considéré comme temporaire et exécutoire sans approbation du préfet ou sous-préfet.

La décision ainsi prise par le maire ne pourrait donc

pas être attaquée pour excès de pouvoirs devant le Conseil d'Etat. En dehors du recours à l'administration supérieure, ceux qui croiraient qu'un arrêté interdisant les processions à été pris par un maire sans raison sérieuse et contre le vœu de la majorité des habitants, n'auraient qu'à former un recours comme d'abus, ce recours pouvant être exercé par toute personne intéressée à l'encontre des actes émanant de l'autorité civile, qui auraient pour but de porter atteinte à l'exercice public du culte (Cons. d'Et., 22 décembre 1876 et 23 mai 1879 ; *Rev. d'adm.*, 1879, II, p. 326).

Le maire, qui peut autoriser ou prohiber les processions, ne pourrait pas prescrire aux habitants de décorer leurs maisons sur le passage du cortège (Cass., ch. réun., 26 novembre 1869, affaire Roman) ; mais il pourrait, au contraire, croyons-nous, autoriser la sortie des processions à la condition qu'il ne soit pas dressé de « reposoirs » dans les rues ou qu'elles suivent un itinéraire déterminé. Cette solution nous paraît logique, par application de l'axiôme : « qui peut le plus peut le moins » ; le maire qui peut interdire les processions doit pouvoir les autoriser moyennant certaines restrictions. Il y a d'ailleurs quelque analogie entre cette espèce et celle qui a été prévue par un décret du 30 juin 1881, déclarant qu'il n'y a pas abus dans le fait d'interdire aux musiques, par un arrêté municipal, de jouer dans la rue, notamment aux processions : le maire a le droit, d'après la loi de 1884, de prendre toutes les mesures qu'il croit utiles dans l'intérêt du bon ordre de la tranquillité et de la sécurité des citoyens. Au reste, nous pensons que les maires feront bien d'agir avec la plus grande prudence en ces

matières, afin d'éviter des querelles et des discussions irritantes ; mieux vaudrait, si cela paraissait nécessaire, interdire la sortie des processions que de les soumettre à des restrictions qui, bien que légales, pourraient être, en fait, considérées comme des vexations.

Police des Cimetières et Inhumations. — Le maire est enfin chargé, dans l'intérêt du bon ordre sur la voie publique, de la police des cimetières et de la surveillance des inhumations. L'article 93 de la loi municipale de 1884 prescrit au maire et, à son défaut, au sous-préfet, de veiller à ce que les personnes décédées soient ensevelies décemment, sans distinction de culte ni de croyance, — mais seulement dans le cas où la famille du défunt négligerait de le faire. Le maire est aussi chargé de délivrer les permis d'inhumer (art. 77, C. civ.).

Nous ne nous occuperons ici que des droits de police conférés au maire, relativement aux cimetières, par l'article 97 de la loi de 1884. Cette disposition de la loi actuelle n'existait pas dans la loi de 1790, mais elle était déjà inscrite dans les articles 16, 17 et 21 du décret du 23 prairial an XII, qui doivent être considérés comme formant le développement de la loi de 1884 et qui sont, par suite, en vigueur aujourd'hui encore (Ch. des députés, 26 février 1883, M. de Marcère, rapporteur ; réponse à Mgr Freppel).

Les dispositions suivantes résultent de la combinaison de l'article 77 du Code civil et de l'article 97 de la loi de 1884 avec le décret du 23 prairial an XII.

Aucune inhumation ne peut avoir lieu sans une autorisation délivrée par le maire sur papier libre et

sans frais ; cette autorisation est délivrée après qu'un médecin, délégué par le maire, a constaté le décès. L'inhumation n'est faite que vingt-quatre heures après le décès, sauf les cas spéciaux (épidémies contagieuses, par exemple) où des règlements peuvent prescrire qu'il sera dérogé à cette règle. L'inhumation faite sans autorisation est punie d'un emprisonnement de six jours à deux mois et d'une amende de seize à cinquante francs (art 358, § 1, C. pén.).

Le maire peut, lorsqu'on lui demande une concession dans un cimetière, refuser de l'accorder dans telle partie déterminée de ce cimetière s'il a pour cela un motif plausible (par exemple, si la concession demandée doit nuire au bon aménagement des tombes) (1) ; mais il ne doit pas se décider d'après les croyances particulières ou le culte du défunt, car ce serait absolument contraire à la législation actuelle. Autrefois (art. 15 du décret de prairial an XII), on divisait le cimetière en plusieurs parties que l'on affectait ensuite aux différents cultes ; mais cette pratique avait donné lieu à des abus ; des conflits s'étaient élevés lorsqu'on avait voulu fixer un lieu spécial pour les suicidés, les libres-penseurs, etc. Cette disposition du décret de prairial a

(1) Un arrêt du Conseil d'Etat du 10 janvier 1890, rapporté dans Sirey, année 1892, IIIe partie, page 41, a décidé que les travaux exécutés sur l'ordre du maire à l'intérieur d'un cimetière, en vue de l'aménagement de celui-ci et spécialement de l'entretien des allées, ne constituent pas une opération de travaux publics, mais une simple mesure de police. Par suite, c'est l'autorité judiciaire qui est seule compétente pour statuer sur la demande en indemnité qui serait faite par un concessionnaire à perpétuité d'un terrain dans le cimetière et qui se plaindrait, par exemple, de ce que des arbres exerus sur ce terrain auraient été abattus. (Voir la note de M. Hauriou, qui accompagne cet arrêt.)

été formellement abrogée par la loi du 14 novembre 1881 : le cimetière doit être neutre. Cela n'empêche pas les parents et amis d'un défunt de placer sur sa tombe, sans autorisation préalable, les signes distinctifs de sa religion (une croix, par exemple), car l'article 12 du décret de germinal n'a pas été abrogé par la loi nouvelle, ainsi que l'ont déclaré à la Chambre, des députés et au Sénat, les rapporteurs de la loi (séances des 26 février 1883 et 11 février 1884). Une ordonnance du 6 décembre 1843 (art. 6) soumet cependant à l'approbation du maire toute inscription que l'on veut graver sur une tombe.

Les pouvoirs de police du maire, relativement aux inhumations, ont été fort étendus par la jurisprudence ; la Cour de cassation avait décidé, le 10 octobre 1856, que l'inhumation dans le cimetière de la commune pouvait être rendue obligatoire ; elle est allée jusqu'à décider (Cass., 28 mars 1862 ; Cons. d'Et., 23 février 1861 ; Cour de Poitiers, 30 mai 1884 ; Dal., 1884, 2, 185 et la note) que le maire pouvait légalement prendre un arrêté pour s'opposer à ce que le corps d'un habitant fût emporté dans une autre commune pour y être inhumé.

Le maire peut fixer les heures pendant lesquelles les convois sortiront sur la voie publique et l'itinéraire qu'ils devront suivre (Cass., 23 janvier 1874 ; Dal., 1874, 1, 225), mais sans faire de distinction suivant le culte ou les croyances des personnes décédées ; l'arrêté pris en 1874 par le préfet du Rhône, agissant comme maire de Lyon, pour fixer aux enterrements civils un itinéraire spécial, ne serait donc plus considéré comme légal. Par analogie, nous pensons que le maire peut prohiber l'exhibition de tout insigne dans un convoi, comme

dans tout cortège circulant sur la voie publique, s'il le croit nécessaire dans l'intérêt de l'ordre ; mais, pour se conformer exactement au vœu du législateur de 1881, il ne pourrait pas faire de distinctions arbitraires et défendre, par exemple, l'exhibition d'insignes maçonniques dans un convoi, tout en autorisant des sociétés civiles ou religieuses à prendre place dans les cortèges de même nature avec leurs insignes ou bannières.

Les exhumations ne peuvent, de même, avoir lieu qu'après autorisation du maire qui, d'habitude, y assiste ou s'y fait représenter par un commissaire de police, sans préjudice des droits de l'autorité judiciaire. Malgré des arrêts contradictoires du Conseil d'Etat, nous pensons, conformément à un arrêt de cette juridiction du 20 janvier 1882 (Dal., 1882, 3, 47), qu'on ne pourrait former un recours pour excès de pouvoirs contre une décision du maire refusant d'autoriser une exhumation. (Voir, en ce sens, l'arrêt de la Cour de Poitiers ci-dessus rappelé et la note qui l'accompagne.)

Si deux communes ont un cimetière commun, la police de ce cimetière appartiendra, croyons-nous, au maire de la commune sur le territoire de laquelle il se trouve. Si la commune a un cimetière particulier, mais situé sur le territoire d'une autre commune, il faut distinguer : les permis d'inhumer ou d'exhumer devront évidemment être donnés par le maire de la commune propriétaire du cimetière, mais la police destinée à assurer le bon ordre et la tranquillité pendant le passage des convois, appartiendra au maire de la commune où est situé le cimetière.

Il n'y a pas seulement des cimetières communaux ;

il y a parfois des cimetières privés appartenant à des familles qui y ensevelissent leurs morts ; cela était même assez fréquent autrefois. Il pourrait encore en être créé d'autres de cette nature, avec l'autorisation du maire, mais à condition que ce cimetière privé se trouvât placé au moins à trente-cinq ou quarante mètres de l'enceinte de la commune. Une autorisation du maire est d'ailleurs nécessaire pour chaque nouvelle inhumation dans ces cimetières privés qui, d'après l'article 16 du décret de prairial an XII, sont soumis, comme les autres, à la surveillance de l'autorité municipale. Cette décision nous permet de résoudre l'hypothèse suivante : un maire pourrait-il obliger le propriétaire d'un de ces cimetières à transporter dans le cimetière de la commune les corps primitivement déposés dans sa propriété privée après en avoir obtenu l'autorisation ? Nous ne le pensons pas, sauf les cas de nécessité absolue, indiscutable ; le maire peut défendre, avons-nous dit, toute inhumation nouvelle dans des propriétés particulières lorsqu'elle peut présenter des dangers : il nous semble donc que, dans les cas assez fréquents en pratique, où les cimetières privés se trouveront peu à peu enclavés dans la ville même, le maire devra se borner à prohiber que d'autres corps y soient ensevelis sans pouvoir ordonner l'exhumation et l'enlèvement de ceux qui s'y trouvent déjà.

Les hospices sont autorisés, sous certaines conditions, à établir des cimetières spéciaux pour les bienfaiteurs de l'établissement ; dans ce cas, la fondation du cimetière doit être approuvée par décret, sur l'avis des administrateurs de l'hospice. La faveur accordée aux hospices d'avoir un cimetière particulier est, en

principe, refusée par le gouvernement aux établissements publics et aux communautés religieuses.

En terminant sur ce point, mentionnons le décret du 29 avril 1889 portant règlement d'administration publique pour déterminer les conditions applicables aux divers modes de sépulture, en exécution de la loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles. Aux termes de ce décret, l'usage des appareils crématoires étant facultatif, ce sont les préfets qui sont chargés, après avis du conseil d'hygiène, de donner l'autorisation nécessaire pour l'installation des fours, mais les incinérations sont faites sous la surveillance de l'autorité municipale, qui seule est compétente pour autoriser le déplacement des cendres, lesquelles ne peuvent, même à titre provisoire, être déposées que dans les lieux de sépulture régulièrement établis.

Telles sont les diverses mesures de police que le maire peut prendre dans l'intérêt du bon ordre et de la tranquillité à l'occasion des manifestations qui se produisent dans la rue (1). Ajoutons qu'en cas de troubles ou de péril commun, le maire peut prescrire que des patrouilles soient faites dans les rues par les habitants ; dans ce cas, les étrangers sont tenus d'y prendre part lorsqu'ils habitent la commune (Cass., 12 janvier 1882 ; Dal., 1882, 5, 44), de même qu'ils sont tenus, sur tout le territoire de la République,

(1) Un arrêt du Conseil d'Etat du 12 février 1891 (*Gazette des Tribunaux* du 13 février 1892) a annulé, pour excès de pouvoir, un arrêté municipal qui, sous prétexte d'assurer la tranquillité sur la voie publique, édictait toute une série de prohibitions équivalant à la suppression d'un patronage.

d'obéir aux lois de police et de sûreté générale. Il s'agit, dans l'un et l'autre cas, de l'exécution de mesures qui sont prises dans l'intérêt de tous.

§ 2. — *Mesures relatives aux actes commis dans l'intérieur des habitations et des édifices.*

Le bon ordre et la tranquillité exigent parfois que le maire prenne des mesures pour prohiber certains bruits qui, bien que n'ayant pas lieu dans la rue, troublent cependant le repos des habitants. Il est incontestable, par exemple, que si le son du cor peut être prohibé dans la rue à cent mètres des habitations, il pourra l'être aussi dans les maisons, car souvent il sera ainsi plus gênant encore pour les voisins. Par analogie, nous pensons qu'il faudrait déclarer légales les dispositions d'un arrêté municipal règlementant l'usage de certains instruments de musique (par exemple, du cornet à piston) et aussi d'un arrêté qui interdirait de jouer du piano avec les fenêtres ouvertes. Toujours pour les mêmes raisons, serait légal l'arrêté faisant défense aux boulangers de pousser certains cris en usage chez ces industriels lorsqu'ils pétrissent le pain (Cass., 21 novembre 1828; Dal., 1829, 1, 25), ou l'arrêté destiné à empêcher les hurlements des chiens de garde (Cass., 2 avril 1867 ; Dal., 1867, 1, 288).

Ce que peut faire le maire à l'égard des maisons particulières, il le peut, *a fortiori*, à l'égard des édifices publics, et il a le devoir de prendre certaines mesures relativement aux *églises* (et, dans certains cas, *aux*

sonneries de cloches), aux *réunions publiques, bals publics, théâtres, casinos, cafés et débits de boissons, brasseries, maisons de tolérance, hôtels et logements en garni.*

Eglises. Sonnerie des cloches. — On dit vulgairement que le curé a la police de son église ; cela n'est point absolument exact. Sans doute, le curé est chargé de veiller à ce qu'on a appelé la « police sacerdotale » ; il peut même, dans une certaine mesure, par l'intermédiaire des agents qui sont sous ses ordres (sacristain, bedeau, suisse, etc.), veiller à ce que la tranquillité du lieu de culte ne soit pas troublée; mais le maire reste seul chargé de la police véritable, c'est-à-dire du maintien de l'ordre dans l'église comme dans tous les lieux où se font de grands rassemblements. Le maire puise ce droit, non seulement dans la généralité de ses droits de police et dans le texte de la loi de 1790, mais dans une disposition formelle de la loi de 1884 qui lui confie spécialement la police des églises. Non seulement le maire peut et doit agir sur la demande du curé en cas de crime ou de délit, mais il peut prendre toutes les dispositions préventives qui lui paraissent nécessaires pour que l'ordre ne soit pas troublé ; c'est ainsi que le maire doit se préoccuper des mesures à prendre lors des solennités qui attirent dans les lieux de culte une affluence considérable ; il met des agents de la force publique à la disposition du curé si cette précaution lui paraît nécessaire. Les travaux préparatoires de la loi de 1884 (voir notamment la séance du 26 février 1883 à la Chambre des Députés) ne laissent aucun doute à cet égard.

Il semblerait dès lors que le maire devrait pouvoir, dans l'intérêt de la tranquillité publique, règlementer la sonnerie des cloches; mais on a craint sans doute des tracasseries, des difficultés de toute sorte, et cette matière a été formellement distraite de la police municipale par les articles 100 et 101 de la loi de 1884; ces articles sont ainsi conçus:

« Les cloches des églises sont spécialement affectées » aux cérémonies du culte. Néanmoins, elles peuvent » être employées dans les cas de péril commun qui » exigent un prompt secours et dans les circonstances » où cet emploi est prescrit par des dispositions de lois » et règlements ou autorisé par les usages locaux. Les sonneries religieuses comme les sonneries civiles feront l'objet d'un règlement concerté entre l'évêque et le préfet et les consistoires, — et, en cas de désaccord, par le Ministre des cultes. »

« Une clef sera déposée entre les mains des titu- » laires ecclésiastiques, une autre entre les mains du » maire qui ne pourra en faire usage que dans les » circonstances prévues par les lois et règlements. Si » l'entrée du clocher n'est pas indépendante de celle » de l'église, une clef de la porte de l'église sera » déposée entre les mains du maire ».

Déjà, depuis un avis du Conseil d'Etat du 17 juin 1840, interprétant l'article 48 du décret du 18 germinal an X, la jurisprudence s'était prononcée à peu près en ce sens; mais, pour mieux préciser cette interprétation, une disposition formelle fut insérée dans la nouvelle loi municipale, entre la première et la deuxième délibération à la Chambre des Députés.

En vertu de l'article 100, il reste établi que les

cloches sont *spécialement* affectées au service du culte ; par suite, toutes les sonneries religieuses sont ordonnées par le curé, mais il ne peut en prescrire d'autres que celles indiquées dans le règlement intervenu entre le préfet et l'évêque, ou, en cas de désaccord, fixées par le Ministre des cultes. Cela s'applique non seulement aux églises proprement dites mais à toutes les chapelles où des cloches ont été placées.

On reconnaît cependant au maire le droit d'interdire les sonneries religieuses dans trois cas spéciaux : lorsque le clocher menace ruine, lorsque les glas funèbres sont de nature à effrayer la population en cas d'épidémie (décision ministérielle du 4 mars 1806) et pendant les orages. Cela résulte des articles 1er (*in fine*), 8 et 9 d'un modèle de règlement adressé aux préfets, 17 août 1884, par le Ministre des cultes. Sauf en ce qui concerne la défense de sonner les cloches pendant les orages, les arrêtés du maire, prohibant les sonneries religieuses (en cas d'insolidité du clocher ou en cas d'épidémie), doivent être au préalable approuvés par le préfet.

Les sonneries civiles sont ordonnées par le maire ; elles ont lieu « dans les cas prévus par les lois et règlements », dit l'article 101 de la loi de 1884 ; ces cas sont au nombre de trois : 1° pendant le passage officiel ou l'arrivée du Président de la République (décr. du 24 messidor an XII, tit. III, sec. III, art. 23) ; 2° à l'occasion des fêtes nationales et locales ; 3° en cas de nécessité publique (inondation, incendie, émeute, invasion de territoire, etc.) ou, conformément aux usages (pour appeler les enfants à l'école, annoncer l'heure des repas pour les ouvriers des champs, etc.).

Les sonneries civiles pourraient être ordonnées par le curé sur la demande du maire ou prescrites directement par celui-ci. Si le sonneur ordinaire exécute des sonneries civiles sur l'ordre du maire, la commune contribuera au paiement de son traitement ; si le sonneur de l'église refuse d'exécuter les sonneries civiles, le maire en nommera un qui sera alors payé par la commune. De même les horloges municipales placées dans les clochers devront être entretenues aux frais de la commune.

Les prescriptions de l'article 100 de la loi de 1884 s'appliquent seulement aux sonneries des cloches des églises ; celles qui appartiennent aux communes et qui sont placées dans le beffroi communal sont alors sonnées suivant les instructions du maire. L'existence d'une cloche appartenant à la ville ne ferait pas d'ailleurs obstacle à l'usage des cloches des églises par le maire, dans les cas que nous avons indiqués, puisque la loi ne distingue pas.

Les frais de confection de la clef que le maire aura en sa possession seront supportés par la commune : le maire pourra seulement exiger que le curé lui prête la sienne pour en faire exécuter une semblable ; en cas de refus, il fera prendre une empreinte sur la serrure.

Le système établi par l'article 101 avait été combattu lors des travaux préparatoires, et plusieurs orateurs avaient demandé à la Chambre et au Sénat que le curé fût seul possesseur de la clef du clocher, sauf au maire à la lui demander lorsqu'il aurait à en faire usage ; on a, avec raison, repoussé ce système afin d'éviter des tiraillements et des discussions toujours regrettables.

Ce que nous avons dit relativement à la police des églises s'applique à tous les lieux de culte des différentes religions. De même il a été formellement déclaré, lors de la discussion de l'article 101 au Sénat, que dans les communes où le même édifice sert pour la célébration du culte catholique et du culte protestant une clef serait remise au curé, une au pasteur et une au maire.

Réunions publiques. — Les réunions publiques sont libres. Il suffit, pour pouvoir tenir une réunion publique, que deux citoyens ayant leurs droits civils et politiques, dont l'un domicilié dans la commune, en fassent la déclaration vingt-quatre heures à l'avance en temps ordinaire, et deux heures à l'avance, pour les réunions qui ont lieu en temps d'élection. Elles ne peuvent durer après onze heures du soir que quand une heure plus tardive est fixée pour la fermeture des établissements publics. Le maire peut y assister; en général, il s'y fait représenter, dans les villes, par un commissaire de police. Le maire ou son représentant peut, en cas de désordre, prononcer la dissolution de la réunion, s'il en est requis par le bureau qui a pour mission principale le maintien de l'ordre; le maire peut également dissoudre la réunion de sa propre autorité en cas de collision ou de voies de fait (art. 9 de la loi du 30 juin 1881).

Un arrêt de la Cour de cassation, du 21 juin 1855 (Dal., 1855, 1, 443), a décidé que les réunions privées tenues dans des maisons particulières, par exemple les *veillées*, étaient absolument libres.

Depuis la loi municipale de 1884, les séances du Conseil municipal sont publiques; le maire, qui est

chargé du maintien de l'ordre dans les assemblées publiques, a, par suite, la police de ces réunions. L'article 55 de la même loi donne au maire le droit d'expulser ou de faire arrêter toute personne qui trouble l'ordre ; mais s'il existe une décision de l'autorité municipale prescrivant au public qui assiste aux séances du Conseil municipal le silence ou toute autre mesure d'ordre, les contrevenants pourront être alors poursuivis en simple police, ce qui sera moins sévère qu'une arrestation et plus efficace qu'une simple expulsion hors de la salle.

Bals publics. — Les salles de bal sont des lieux publics et sont, par conséquent, sous la surveillance des maires. Ils peuvent, par suite, les règlementer, refuser l'autorisation de tenir des bals ou en fixer l'heure. La légalité de pareils arrêtés n'est plus aujourd'hui contestée ; les intéressés ne pourraient se plaindre et former un recours au Conseil d'État que si l'arrêté pris par le maire avait pour but de protéger une industrie similaire ou n'était fondé sur aucune raison sérieuse.

Un arrêt de la Cour de Nancy, du 21 juillet 1883, rapporté dans la *Revue générale d'administration* de 1884, tome II, p. 458, confirmant une jurisprudence déjà ancienne, a déclaré légal un arrêté municipal qui défendait à toute personne autre que les entrepreneurs de fêtes publiques payant pour ce fait une redevance à la ville, de tenir un bal pendant la durée d'une fête.

Il faut, d'après la jurisprudence, assimiler à un bal public soumis à la surveillance du maire, tout bal dont l'entrée est payante, alors même que le prix d'entrée

est représenté par une souscription remise à l'avance. En revanche, on ne pourrait assimiler à un bal public toute fête de ce genre donnée par un particulier à ses frais (notamment un bal donné à l'occasion d'un mariage ou d'une autre cérémonie de famille), alors même que le bal serait donné dans une salle publique.

Théatres. — Le maire a des attributions diverses à l'égard des théâtres ; les unes concercent les ouvrages représentés, les autres sont relatives aux mesures de police destinées à assurer l'ordre, la tranquillité, la sécurité et la salubrité des lieux de spectacle.

Le maire a un certain contrôle sur les ouvrages représentés. Sans doute, l'ouverture et l'exploitation des théâtres est libre en principe ; mais la censure, contre laquelle on proteste si fort aujourd'hui, apporte quelque limite à la liberté des directeurs et des auteurs : toute œuvre dramatique, pour pouvoir être représentée, doit être autorisée, à Paris par le Ministre de l'instrution publique et des beaux-arts, et en province par les préfets. Le maire est non seulement chargé d'assurer l'exécution de ces prescriptions, édictées par l'article 6 du décret du 6 janvier 1864, mais il peut, en outre, interdire les représentations des pièces autorisées par le préfet lorsque ces représentations seraient de nature à faire naître des désordres ou présenteraient des inconvénients locaux. (Le droit du maire, à l'inverse, ne va pas jusqu'à lui permettre d'autoriser les représentations des pièces interdites par le préfet.) Enfin, nous verrons que le maire a le droit de vérifier le répertoire des artistes qui se font entendre dans les casinos et cafés-chantants ; le programme des concerts

publics doit lui être remis vingt-quatre heures a l'avance.

Au point de vue de la police, le maire a le droit de prendre toutes les mesures nécessaires relativement à la sécurité des spectateurs, notamment toutes les précautions qui ont pour but de prévenir et de combattre les incendies ; il doit, enfin, en vertu de l'article 97 de la loi de 1884, maintenir le bon ordre au théâtre, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur.

A l'extérieur, le maire peut, par exemple, lorsqu'il prévoit une grande affluence de spectateurs, prescrire à ceux qui se rendent au théâtre en voiture d'arriver par telle rue, et aux voituriers de repartir par telle autre rue, pour éviter les encombrements et les accidents. (Le voiturier qui conduit quelqu'un au théâtre et qui est chargé de l'attendre ou de revenir le prendre à la porte, peut exiger le paiement de sa première course à son arrivée au théâtre.) — Le maire a aussi le droit de fixer l'heure de la fermeture des lieux de spectacle (Cass., 6 juin 1856 ; Dal., 1856, 1, 310.)

A l'intérieur, le maire prend toutes les mesures d'ordre qu'il croit nécessaires, et en cas de tumulte il peut faire évacuer la salle ; il a le droit d'interdire toutes les manifestations bruyantes.

Le maire peut-il interdire aux spectateurs de manifester leur mécontement en sifflant ?

La question du *sifflet au théâtre* semble assez difficile à résoudre en bonne justice. D'une part, on ne saurait contester au maire le droit de prohiber tout ce qui trouble la représentation : il ne faut pas que le spectateur paisible puisse être dérangé sans motif par un voisin qui proteste de parti-pris ou par des individus

soudoyés composant une cabale. D'autre part, il semble que l'usage du sifflet soit « un droit qu'à la porte on achète en entrant », aujourd'hui encore. Pourquoi empêcher le spectateur qui a payé et qui est mécontent de manifester son mécontentement en présence d'une pièce inconvenante, ridicule, ou d'artistes médiocres, insuffisants?

Nous croyons pourtant qu'on peut trouver aisément une solution équitable entre ces deux partis extrêmes.

Lorsqu'avant la représentation d'une œuvre nouvelle des cabales s'organisent pour la combattre, lorsque des gens qui ne fréquentent habituellement pas les théâtres et qui n'ont en vue que le désordre se livrent à des manifestations comme celles qui se sont produites récemment à Paris, le préfet de police, dans la capitale, les maires, en province, doivent évidemment interdire pendant la représentation l'usage du sifflet; c'est qu'en effet le spectateur qui trouble ainsi le spectacle peut être assimilé aux manifestants, aux détracteurs systématiques. De même, dans les villes où les artistes nouveaux venus dans un théâtre subventionné doivent accomplir un certain nombre de débuts, le maire peut prohiber l'usage du sifflet afin de ne pas paralyser les moyens de l'artiste débutant : la prohibition des marques de désapprobation dans ces circonstances doit, d'ailleurs, avoir pour corollaire la prohibition des marques d'approbation.

Il en sera différemment en temps ordinaire ; en dehors des cas exceptionnels et non limitatifs qui viennent d'être indiqués, l'usage du sifflet (peut-être blâmable si on se place au point de vue des convenances), doit être considéré comme un droit du spectateur

payant, lorsque celui-ci se borne à manifester son sentiment (de même que celui qui applaudit) et cela sans préoccupation blâmable telle que la recherche pure et simple du désordre.

En résumé, nous pensons que le maire a le droit et le devoir, pour exercer dans les théâtres les pouvoirs de police qui lui sont conférés par la loi et notamment par l'article 97 de la loi de 1884, de proscrire exceptionnellement l'usage du sifflet dans des cas déterminés dont il est le seul juge ; mais nous croyons qu'il faudrait déclarer illégal l'arrêté municipal qui interdirait d'une manière constante (pendant une saison entière, par exemple), ce mode de manifestation. Cette distinction a été, du reste, plusieurs fois admise en jurisprudence, et elle vient d'être tout récemment sanctionnée par un jugement du tribunal de simple police de Marseille.

Un arrêt de la Cour de cassation, du 16 décembre 1887 (Dalloz, 1888, 1, 287), fait la même distinction.

Avant de terminer ce qui est relatif aux pouvoirs des maires à l'égard des théâtres, il est bon de rappeler, qu'aux termes d'une circulaire ministérielle du 30 mars 1867, les maires doivent prêter leur concours aux représentants des sociétés d'auteurs et compositeurs pour le recouvrement et la perception des droits qui leur sont dus. A une époque où l'exigence de ces sociétés est devenue quelque peu exorbitante, cette constatation ne manque pas d'intérêt.

Casinos. — Les casinos et cafés-concerts sont à la fois des débits de boissons et des lieux de spectacle ; ils sont soumis à la règlementation du maire qui

prend toutes les dispositions que commande le maintien de l'ordre ; le maire peut, notamment, défendre aux consommateurs de frapper sur les tables avec leurs cannes et de se livrer à des manifestations bruyantes.

Le maire a sur les ouvrages représentés un droit de surveillance plus grand que pour les théâtres. Une circulaire ministérielle, du 22 décembre 1871, prescrivait aux maires d'exercer, sur le répertoire des artistes de cafés-concerts, un contrôle sérieux et énergique. Si l'on en juge par les insanités souvent inconvenantes qui constituent en général ce répertoire, on peut dire qu'en fait ce contrôle est nul, soit de la part des maires dans leurs communes, soit de la part des préfets à l'égard de toutes les communes du département.

Le nom de Casino sert quelquefois à désigner, non pas des cafés-chantants, mais des établissements construits dans les villes d'eaux et les stations balnéaires ; ces casinos, où l'on trouve des salles de lecture, de conversation, et surtout des salles de jeu, sont également soumis à la surveillance des maires ; mais il ne faudrait pas assimiler aux casinos les lieux de réunions du même genre connus sous le nom de *cercles ;* les cercles sont constitués par des personnes qui se connaissent et se réunissent dans des locaux absolument privés ; l'ouverture de ces établissements est simplement soumise à l'approbation par l'autorité préfectorale des statuts qui les régissent, lorsque ces associations comprennent plus de vingt membres (art. 291, C. pén.). Malheureusement, en pratique, on fonde sous le nom de cercles de nombreuses maisons de jeu, ce qui est d'autant plus facile que la police ne peut les surveiller à son gré comme les lieux publics.

Cafés et débits de boissons. — Depuis la loi du 17 juillet 1880, l'ouverture d'un café ou débit de boissons peut avoir lieu sans autorisation ; il suffit d'en faire, quinze jours avant l'ouverture, la déclaration à la mairie, afin de permettre à l'autorité de surveiller l'établissement (le maire doit, dans les trois jours, transmettre la déclaration au procureur de la République). La déclaration est constatée par un récépissé qui est délivré par le maire, et un arrêt du Conseil d'Etat du 4 juillet 1884 (Dal., 1885, 3, 122) a déclaré que ce récépissé ne pouvait pas être refusé. La loi nouvelle a voulu abroger complètement le système antérieur, datant de 1851, qui exigeait une autorisation préalable du préfet et donnait à ce fonctionnaire le droit de fermer l'établissement. Une simple autorisation du maire est nécessaire pour l'ouverture accidentelle et momentanée de débits (par exemple, à l'occasion d'une fête). La loi de 1880 énumère, dans son article 5, une série d'incapacités résultant de certaines condamnations qui empêchent ou suspendent l'exercice de cette profession ; la minorité et l'interdiction y font également obstacle. De même que les mineurs ne peuvent tenir un café, ils ne peuvent, si le maire l'interdit, s'y faire servir à boire au-dessous d'un certain âge. La loi n'a du reste fait que sanctionner une jurisprudence antérieurement établie.

Le maire ne conserve pas moins, malgré la loi de 1880, un droit de police sur ces établissements dans l'intérêt de la tranquillité et du bon ordre ; il fixe, si le préfet ne l'a pas fait pour toutes les communes du département, l'heure d'ouverture et de fermeture des cafés et débits. Il pourrait même légalement, d'après

la jurisprudence, aggraver les dispositions de cet arrêté général en fixant une heure moins avancée pour la fermeture, si des raisons locales le déterminaient à le faire ; mais il ne pourrait, à l'inverse, accorder des dispenses particulières. Les contraventions aux arrêtés du maire ou du préfet seraient poursuivies tant à l'égard des consommateurs que des cabaretiers eux-mêmes.

Enfin la loi de 1880 autorise le maire, après avis du Conseil municipal, à empêcher l'ouverture de débits de boissons aux environs des lieux de culte, des écoles, etc.

Ce que nous avons dit des cafés et débits de boissons s'applique à tous les établissements similaires tels que : cabarets, auberges, tavernes, buvettes, comptoirs, brasseries, etc. A l'égard de cette dernière catégorie de débits dont nous allons nous occuper spécialement, la jurisprudence, en proclamant la légalité de certains arrêtés municipaux, a étendu et complété la loi.

Le maire ayant la police des débits de boissons peut valablement, dans l'intérêt de l'ordre et de la tranquillité, prendre toutes les autres mesures nécessaires et défendre, par exemple, qu'il y soit fait de la musique, qu'on y chante, ou qu'on y joue, même aux jeux ordinaires de cartes, dames, échecs, tric-trac, billards, etc. Cependant, nous pensons que le préfet devrait annuler toutes les mesures de ce genre qui seraient purement vexatoires et ne donner son approbation que dans le cas d'une nécessité locale absolument démontrée.

Brasseries. — Depuis une dizaine d'années, grâce peut-être à la loi libérale de 1880, les débits de boissons connus sous le nom de *brasseries* ont pris une

extension considérable. Il ne s'agit pas d'établissements où l'on débite spécialement de la bière ; ce qui distingue ces débits de boissons, c'est que les consommations sont servies par des femmes.

L'autorité municipale, qui a la surveillance de tous les établissements publics, a eu, dans bien des villes, à prendre des mesures spéciales à l'égard des brasseries, soit à raison du bruit qui y était fait, soit surtout à cause du personnel qui y était employé ; mais les mesures prises n'ont point toujours abouti, les patrons de brasseries ayant trouvé des moyens ingénieux pour tourner la loi.

Les maires de certaines villes ont, en vertu de leur droit de police, interdit aux patrons de débits de boissons d'employer aucune femme ou fille étrangère à leur famille, et la Cour de cassation a proclamé la légalité de ces arrêtés, notamment dans un arrêt du 21 juillet 1883, rapporté dans Dalloz, 1884, 1, p. 144. Mais on a vu de suite qu'ils avaient de grands inconvénients : il y a des cafés dont la clientèle est absolument honorable et dans lesquels sont employées de fort honnêtes femmes chargées d'accomplir, dans le *laboratoire*, des fonctions diverses : celles de laveuses de verres, par exemple. Aussi a-t-on dû, presque partout, rapporter ces arrêtés. Les maires ont alors simplement interdit aux débitants d'avoir à leur service des femmes non munies d'un certificat de bonne vie et mœurs (ce qui a été déclaré légal, notamment par un jugement du tribunal du Hâvre, du 18 avril 1883) ; ils ont, de plus, interdit aux femmes ainsi employées de paraître dans les salles où se tiennent les consommateurs.

Les patrons de brasseries ne se sont pas considérés comme battus et ils ont imaginé, dans certaines villes, un moyen fort habile d'éviter une pareille prohibition. Nous avons dit plus haut que la loi de 1880 exigeait simplement une déclaration à la mairie de la part de toute personne qui voulait ouvrir un débit de boissons ou en avoir la gérance. Les propriétaires de débits qui désiraient employer des femmes pour le service des clients conduisaient celles-ci à la mairie, après leur avoir fait signer au acte, — évidemment fictif, — d'association. Elles déclaraient vouloir exploiter, en en qualité de co-gérantes, le débit appartenant en réalité à leur patron, puis, munies du récépissé que le maire ne pouvait pas leur refuser (Cons. d'Ét., 4 juillet 1884; Dal., 1885, 3, 122), elles effectuaient leur service en dépit des arrêtés municipaux.

La police n'en a pas moins continué à dresser des procès-verbaux généralement sanctionnés par les tribunaux de simple police : le juge s'est le plus souvent fondé sur cette raison que les prétendues associations de gérantes étaient fictives, les associées ne pouvant effectuer aucun apport sérieux et changeant d'établissement d'une manière très fréquente. En vain, les « gérantes » ont-elles soutenu que leur apport consistait dans la clientèle de gens, connus par elles, qu'elles attiraient dans l'établissement et dans la part qu'elles prenaient à son exploitation. Lorsque les tribunaux correctionnels, statuant comme juridiction d'appel sur les jugements des tribunaux de simple police, ont eu à se prononcer sur la question, ils ont généralement adopté le système admis par le juge du premier degré (notamment, le tribunal correctionnel de Tou-

louse ; jugement des 15 décembre 1891 et 19 mai 1892). Ils ont en outre décidé que, l'association fût-elle sérieuse, le maire pouvait, en vertu des pouvoirs de police qui lui sont conférés par la loi (notamment la police des mœurs), empêcher les débitants de recevoir chez eux des femmes notoirement connues comme se livrant à la prostitution, ainsi que l'a décidé un arrêt de la Cour suprême, du 17 juillet 1875.

Nous n'avons pas la prétention de critiquer cette jurisprudence qui, bien qu'un peu draconienne, est une nécessité et permet de supprimer des établissements véritablement dangereux pour la tranquillité et la salubrité publiques ; nous voulons seulement faire remarquer qu'elle n'est, en fait, appliquée que suivant les circonstances ; lorsqu'un maire prend un arrêté interdisant aux débitants de recevoir dans la salle des consommateurs des femmes connues comme se livrant à la prostitution, cet arrêté n'est pas uniformément et rigoureusement appliqué. Il y a quand même, dans toutes les grandes villes, des établissements publics dont la principale clientèle est précisément la catégorie de personnes visées dans les arrêtés dont nous nous occupons ; ce que l'on veut prohiber simplement, ce sont les prétendus débits de boissons transformés en maisons de prostitution, par suite du personnel qui y est employé à poste fixe, sans se conformer aux règles rigoureuses édictées à l'égard des maisons de tolérance.

Maisons de tolérance. — C'est à la fois dans l'intérêt de la tranquillité et de la salubrité publiques que le maire peut prendre, à l'égard des maisons de tolé-

rance et du régime des femmes qui s'y trouvent, les mesures les plus étendues ; bien que ces mesures portent parfois atteinte à la liberté individuelle, la Cour de cassation les a toujours déclarées valables.

Au point de vue de la situation des maisons de tolérance, qui se trouvent en général cantonnées dans le même quartier, le maire a un pouvoir de règlementation très étendu : il peut notamment les reléguer dans des quartiers excentriques, défendre qu'elles se trouvent trop rapprochées des lieux de culte, des pensions, écoles, etc.; il fixe de même les conditions suivant lesquelles elles peuvent être ouvertes.

Relativement aux femmes des maisons de tolérance, les droits du maire ne sont pas moins étendus. Une jurisprudence déjà ancienne l'autorise à ordonner que les fenêtres des maisons publiques soient fermées et cadenacées et à défendre aux pensionnaires de ces établissements de sortir sur la voie publique (Cass., 23 avril 1841, 24 novembre 1865, 8 mars 1866 ; Dal., 1866, 1, 140 ; 1867, 1, 44, etc.) ; il fixe les jours et heures des visites sanitaires.

Les malfaiteurs fréquentent souvent les maisons de tolérance, aussi les maires ont-ils quelquefois prescrit aux chefs de ces établissements d'inscrire sur un registre les noms des personnes qui y passent la nuit (Cass., 29 novembre 1844 ; Dal., 1845, 4, 47).

La prostitution est règlementée par le maire en dehors des maisons de tolérance ; les filles publiques logées en ville sont astreintes à la visite sanitaire et inscrites sur le registre de la police des mœurs. Nous avons vu que la jurisprudence reconnaissait au maire le droit de leur interdire l'entrée des cafés ; il peut, de

même, leur interdire de stationner ou de circuler sur la voie publique à certaines heures et dans certains quartiers. Un arrêt de la Cour de cassation, du 14 novembre 1861, a décidé que la prostitution clandestine pouvait être règlementée par le maire comme la prostitution publique.

Hotels, auberges et logements en garni. — Les hôteliers, logeurs et loueurs en garni sont l'objet d'une double surveillance de la part de l'autorité municipale. En premier lieu, ils doivent inscrire sur un registre spécial le nom et le domicile des personnes qui logent chez eux, ainsi que la date de leur entrée et de leur sortie; ce registre doit être présenté à toute réquisition de l'autorité et à certaines époques déterminées; mais cela n'autorise pas les maires à fixer par un arrêté la qualité des voyageurs que l'on peut admettre ou ne pas admettre dans les hôtels (Cass., 2 juillet 1857; Dal., 1857, 1, 376). De même l'obligation du registre ne saurait être imposée aux particuliers recevant des personnes qu'ils connaissent ou aux médecins, sages-femmes, etc., recevant des pensionnaires ou des malades en traitement; c'est ce qui a été décidé par la Cour de cassation, le 4 mars 1882; Dal., 82, 1, 439.

Les hôteliers et logeurs en garni sont, en outre, soumis à un contrôle rigoureux de la part du maire, dans l'intérêt de la tranquillité et de la salubrité.

Jusqu'où peut aller ce contrôle? Le maire peut-il, notamment, pour surveiller plus efficacement la prostitution et la cantonner dans certains quartiers, faire « défense à tous propriétaires ou locataires de louer ou

sous-louer, sans en avoir préalablement obtenu l'autorisation du maire, à des filles ou femmes se livrant à la prostitution ? »

Cette question, depuis longtemps résolue dans le sens de l'affirmative par la Cour de cassation dans de nombreux arrêts, par exemple le 18 février 1860 (Dal., 1860, 5, 308), est aujourd'hui encore très controversée.

La Cour de cassation se fonde sur le droit absolu du maire de règlementer la prostitution ; elle déclare encore en vigueur à Paris une ordonnance de 1778, défendant aux propriétaires de louer leurs maisons à d'autres qu'à des personnes de bonne vie et mœurs et bien famées.

Nous ne saurions approuver cette jurisprudence. Tout d'abord nous ferons renmarquer que les arrêtés de police des maires ne doivent être déclarés légaux que lorsqu'ils ne portent atteinte à aucun des droits qui sont le fondement même de notre droit public ; or, les arrêtés tels que ceux dont nous examinons la portée constituent une grave atteinte au droit de propriété. Que l'on frappe la prostitution, rien de mieux ; mais que la rigueur de la police s'arrête à la prostituée. Celle-ci, par son métier, est soumise au contrôle de l'admininstration ; qu'on lui interdise de stationner dans certains quartiers à certaines heures, mais que l'on distingue le contrat de location passé entre le propriétaire et un locataire, du métier que celui-ci exerce et qui sera, s'il y a lieu, étroitement surveillé par la police.

Une raison plus déterminante vient à l'appui de notre opinion : c'est que le système contraire donnerait au maire un droit arbitraire exorbitant, condamné dans

des cas analogues par la Cour de cassation elle-même : on ne reconnaît pas au maire le droit de dispenser tels ou tels cabaretiers des mesures édictées à l'égard de tous ; or, dans notre hypothèse, le maire se réserve le droit d'autoriser ou non les propriétaires à louer à des filles publiques, sans indiquer à quelles conditions il subordonnera sa décision. Il pourra, dès lors, arriver que, sur les rapports d'agents subalternes de la police des mœurs, on accordera à certains propriétaires ce que l'on refusera à d'autres. On pourrait admettre, à la rigueur, une mesure prohibitive à l'égard de tous les propriétaires de certains quartiers (arrêté du maire de Marseille en 1882), ou même applicable à tous les propriétaires de la ville (arrêté du maire de Sedan en 1846), mais c'est l'arbitraire sans contrôle qui triomphe avec le système de la Cour de cassation.

Sans doute, comme le fait justement remarquer M. Morgand dans son remarquable Commentaire de la loi municipale de 1884, la limite qui sépare l'exercice légitime du droit de police de l'atteinte plus ou moins sérieuse portée à la liberté individuelle ou au droit de propriété est difficile à tracer ; mais le maire doit essayer d'arriver au but qu'il poursuit sans prendre, à l'égard des propriétaires, une mesure arbitraire ; or, dans l'espèce actuelle, le maire qui a le droit incontesté d'empêcher les filles publiques de sortir à certaines heures dans certaines rues, n'a qu'à comprendre dans la liste de ces rues celles où il ne croit pas bon que les filles publiques soient logées ; elles seront alors bien obligées, si elles veulent pouvoir exercer leur métier avec quelque sécurité, de se loger dans des quartiers où elles seront sûres de n'être pas l'objet

d'une mesure de rigueur chaque fois qu'elles sortiront de leur logement.

Enfin, il faut remarquer que la décision dont nous contestons la légalité n'aura aucun résultat pratique ; les loueurs en garni seront censés louer l'appartement « vide », grâce à un compère qui fournira à la personne entrant dans le logement comme locataire les meubles dont elle aura besoin, moyenant une certaine redevance.

Au reste, la jurisprudence la plus récente est conforme à notre système, et, quoique n'émanant pas de la Cour suprême, elle a bien sa valeur ; un jugement longuement motivé, du tribunal de simple police de Toulouse, du 14 mars 1891, rapporté dans la *Gazette des tribunaux du Midi* du 12 avril 1891, a déclaré illégal un arrêté par lequel le maire de Toulouse faisait défense aux propriétaires de louer en garni à des filles publiques sans son autorisation. (De même, en ce sens, Répertoire de Dalloz, v° *Commune*, n^os^ 1204 et 1205.) Le maire de cette ville, acceptant en quelque sorte cette jurisprudence, a pris, à la date du 17 mars 1892, un nouvel arrêté, d'une légalité incontestable cette fois, par lequel il fait défense à tous les propriétaires de louer à des filles publiques, sauf à ceux dont les immeubles sont situés dans un quartier déterminé. Cet arrêté est légal, car il ne laisse plus de place à l'arbitraire et a pour résultat unique de cantonner la prostitution dans une partie de la ville.

SECTION II

SÉCURITÉ

Les mesures que peut prendre le maire relativement à la sécurité sont de deux sortes : les unes concernent *l'état matériel de la voie publique*, les autres ont trait à la *circulation sur la voie publique*, soit des véhicules, soit de certaines personnes, soit de certains animaux. L'expression de *voie publique* doit être entendue dans le sens le plus large et s'applique aux routes, chemins, rues, places et généralement à toutes les voies de communication sur lesquelles circule le public dans les agglomérations bâties. Peu importe qu'il s'agisse de la grande ou de la petite voirie ; l'article 98 de la loi de 1884 le déclare formellement. Cela ne veut pas dire que les règles antérieures concernant la construction, la réparation, l'entretien des routes et chemins de grande communication ne soient pas maintenues ; mais cela signifie que les mesures de police que nous allons examiner s'appliquent, d'une manière uniforme, dans la même ville, à toutes les voies publiques.

§ 1. *Etat matériel de la voie publique.* — Les mesures de police relatives à l'état matériel de la voie concernent : le *nettoiement*, *l'éclairage*, *l'enlèvement des encombrements* et les *permissions de voirie*, la

démolition des édifices menaçant ruine, enfin la *défense de jeter ou d'exposer des substances de nature à nuire.*

Nettoiement. — Le *nettoiement* comprend le balayage, l'enlèvement des boues et immondices, des neiges, des matériaux et fardeaux, et enfin l'arrosement.

Dans beaucoup de communes, le balayage est érigé en service communal; il est effectué, soit aux frais de la commune, soit moyennant une taxe recouvrée d'après des états dressés par le maire, conformément aux articles 133, § 13, et 154 de la loi municipale.

Lorsque le balayage n'est pas fait par les soins de la commune, il est une charge des propriétaires riverains; c'est une véritable servitude dont le maire se borne à indiquer le mode d'exercice. Chacun est alors tenu de balayer le devant de sa demeure jusqu'au milieu de la rue. Le soin du balayage est, en principe, à la charge du propriétaire. Peu importe qu'il habite ou non la maison, qu'elle soit ou non habitée; cependant, lorsque la maison est occupée exclusivement par des locataires, ce sont eux qui sont substitués à l'obligation du propriétaire; mais il faut, pour cela, que le propriétaire n'habite pas la maison. Un arrêt de la Cour de cassation, du 3 décembre 1880 (Dal., 1881, 1, 335), a décidé que quand une maison est à la fois habitée par des locataires et par le propriétaire, ce dernier seul est responsable du balayage devant son immeuble. La réglementation du balayage rentre spécialement dans les attributions du maire, mais le préfet peut, si le maire ne prend pas les mesures nécessaires à cet égard, substituer son action à la sienne (art. 99, l. mun.)

Le maire ne pourrait pas cependant, sous prétexte de règlementer le balayage et le nettoiement de la voie publique, imposer de véritables charges d'entretien aux riverains ; s'il peut valablement fixer, par exemple, l'heure du balayage ou de l'arrosement, il ne pourrait pas, croyons-nous, obliger les propriétairee à enlever l'herbe qui croît parfois entre les pavés des rues ; cependant, la question est controversée, et tandis qu'un arrêt du Conseil d'Etat du 20 décembre 1872 (Dal., 1873, 3, 45), s'est prononcé dans le sens que nous indiquons, la Cour de cassation a, par un arrêt du 4 juillet 1884, décidé que ce fait ne constituant qu'une mesure de nettoiement et non un travail de viabilité, l'arrêté municipal du maire de Saint-Brieuc qui l'avait prescrit, était légal.

Le maire peut, lorsque les immondices sont déposés sur la voie publique pour être ensuite emportés dans les charrettes des balayeurs municipaux, fixer l'heure après laquelle ce dépôt dans la rue ne pourra pas avoir lieu ; il peut aussi prescrire que les immondices, au lieu d'être réunis en tas devant les maisons, seront placés dans des boîtes ou caisses.

Enfin, le maire peut prescrire aux habitants, en temps de neige, de faire le passage devant leur maison ou de réunir la neige en tas. Il pourrait même, en vertu de l'article 97, § 6, obliger les habitants à enlever la neige avec leurs voitures, mais seulement dans le cas où les communications seraient interrompues et où l'on se trouverait en présence d'un véritable désastre public (Cass., 15 décembre 1855 ; Dal., 1856, 1, 159.)

Eclairage. — Les communes prennent en général à leur charge l'éclairage des rues ; elles traitent alors

avec un entrepreneur, et les infractions résultant de la non-exécution régulière de la convention intervenue constituent non pas des contraventions de police, mais une inexécution d'un contrat civil, soumise, s'il y a lieu, à la juridiction civile pour la fixation des dommages. Cela n'empêche pas le maire de prendre un arrêté de police réglant les conditions de l'éclairage dans un intérêt général ; cet arrêté s'impose alors à l'entrepreneur, qui peut être l'objet, s'il contrevient à l'arrêté, de poursuites devant le tribunal de simple police, en dehors des dommages prévus par le cahier des charges (Cass., 3 août 1866 ; Dal. 1866, 1, 450).

Lorsqu'une commune ne pourvoit pas à l'éclairage des rues et places publiques, le maire peut, par un arrêté municipal, prescrire aux citoyens de procéder eux-mêmes à cet éclairage. En général, ce sont seulement les citoyens exerçant certaines catégories de professions (aubergistes, débitants de boissons, etc.) qui en sont chargés durant certaines heures (art. 471, n° 3, C. pén.; Cass., 3 août 1866 ; Dal., 1866, 1, 450).

La sécurité des habitants commande non seulement l'éclairage des rues, mais aussi l'éclairage des matériaux déposés sur la voie publique, des voitures qui y stationnent, des excavations qui y sont faites. A cet égard, un arrêté municipal n'est point indispensable : la jurisprudence a depuis longtemps décidé (Cass., 19 février 1858 ; Dal., 1859, 1, 334) que l'éclairage était obligatoire, dans ces différents cas, en vertu de l'article 471, n° 4 du Code pénal. L'éclairage doit avoir lieu depuis le coucher du soleil jusqu'à son lever, et la lanterne doit être adaptée à la voiture (Cass., 21 février 1861 ; Dal., 1862, 1, 101) ; le contrevenant

ne saurait s'excuser, sous le prétexte que la lune éclaire suffisamment, ou qu'il y a un bec de gaz dans le voisinage, ou que le vent a éteint la lumière, ou enfin qu'elle a été éteinte par malveillance ; dans ce dernier cas, il serait seulement déclaré civilement responsable de l'auteur de la contravention si celui-ci était connu (Cass., 13 mai 1854 ; Dal., 1855, 1, 413).

Dans un but de sécurité pour les passants, le maire peut, non seulement rappeler que la loi ordonne l'éclairage des excavations faites sur la voie publique, mais même interdire ces excavations ; il peut notamment exiger la suppression des entrées de cave situées dans la rue (Cass., 20 février 1847 ; Dal., 1847, 1, 272). De même, il peut, dans l'intérieur des agglomérations, ordonner la clôture des terrains bordant la voie publique ; mais la jurisprudence décide qu'il ne pourrait prescrire un mode spécial de clôture (par exemple la construction d'un mur) à l'exclusion de tout autre (Trib. de simple police de Toulouse, du 14 mars 1891 ; *Gazette des Tribunaux du Midi*, du 22 mars 1891).

Enlèvement des encombrements. — Permissions de voirie. — Dans l'intérieur des agglomérations, ceux qui embarrassent la voie publique en y déposant ou en y laissant *sans nécessité* des matériaux et des choses quelconques qui empêchent ou diminuent la sûreté du passage, sont punis des peines de simple police portées en l'article 471 du Code pénal, sans qu'il soit besoin d'un arrêté spécial du maire.

La jurisprudence s'est montrée depuis longtemps très sévère à cet égard ; elle a considéré comme encombrements faits *sans nécessité* les embarras quotidiens

résultant de l'exercice d'une profession (ballots devant un magasin, chevaux devant une forge, voitures devant une auberge, etc.). De même la Cour de cassation a décidé, dans un arrêt du 10 janvier 1885 (Dal., 1885, 1,179), qu'un huissier déposant dans la rue des meubles provenant d'une saisie commettait une contravention. Peu importe que le dépôt n'ait, en fait, causé aucune entrave à la liberté ou à la sûreté du passage, qu'il ait eu lieu en conformité d'un usage immémorial ou à l'occasion d'un marché. La Cour de cassation a décidé que ces diverses circonstances ne pouvaient constituer une excuse au profit du contrevenant (Cass., ch. crim., 6 mars 1884, *Rev. gén. d'adm.*, 1884, t. III, p. 205). Il a été cependant déclaré, lors de la discussion de la loi de 1884 (séances des 26 janvier 1884, au Sénat, et 18 mars 1884, à la Chambre des députés), que les actes d'usage momentané exercés habituellement par les riverains sur la voie publique (par exemple, le stationnement des voitures devant les portes) étaient affranchis de toute autorisation.

La Cour suprême a statué sur une espèce assez curieuse d'embarras de la voie publique fait sans nécessité : il s'agissait d'un homme qui avait été ramassé ivre-mort dans la rue. La Cour de cassation a décidé, par un arrêt du 18 août 1860, rapporté dans Dalloz, 1860, 1, 517, qu'un embarras de ce genre ne tombait pas sous le coup du § 4 de l'article 471 du Code pénal, mais pouvait entraîner cependant contre son auteur, en vertu du § 15 du même article, la pénalité édictée par cette disposition légale lorsqu'il existait un règlement municipal relatif à l'enlèvement des encombrements.

Si les encombrements faits sans nécessité sont punissables, ceux qui proviennent d'un cas fortuit ou de force majeure (par exemple, encombrement momentané à la suite d'un accident) ne donnent lieu, de ce chef, à aucune poursuite.

Les dépôts qui ne sont point faits par nécessité ou ne proviennent pas d'un cas fortuit, peuvent être néanmoins tolérés en vertu d'arrêtés des maires qui, suivant les circonstances, peuvent permettre, moyennant une autorisation, de déposer sur la voie publique certains objets à titre temporaire ou permanent.

Au nombre des permis de stationnement donnés par les maires, il faut citer l'autorisation, pour certains marchands et étalagistes, de vendre leur marchandise sur la voie publique et l'autorisation, pour les cafetiers et débitants de boissons, de placer des tables, chaises et vases de fleurs devant leur établissement. Ces diverses permissions sont données moyennant redevance ; elles constituent une partie des revenus de la commune. Elles sont valablement données par le maire, sans que les voisins puissent recourir contre elles au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir. C'est ce qui a été décidé, notamment par le Conseil d'Etat, le 8 janvier 1875 (Dal., 1875, 3, 93).

Les alignements individuels et les autorisations de bâtir sont des permissions de voirie délivrées par l'autorité compétente après avis du maire, lorsqu'il ne lui appartient pas de les délivrer lui-même (article 98) ; il délivre les alignements le long des voies communales, des chemins vicinaux et ruraux et autorise les saillies aux immeubles qui bornent ces voies publiques. Lorsque ces permissions concernent la grande voirie, le maire est appelé à donner son avis.

Les permissions de voirie présentant un intérêt général, telles que celles qui sont nécessaires pour la pose des conduites d'eau, de gaz, etc., peuvent, en cas de refus non justifié de la part du maire, être accordées par le préfet (art. 98, *in fine*).

Réparation et démolition des édifices menaçant ruine. — Le droit d'ordonner, dans l'intérêt de la sécurité publique, la réparation et la démolition des édifices menaçant ruine, appartient au maire pour les immeubles qui bornent toutes les voies urbaines, en cas d'urgence ; lorsqu'il n'y a pas urgence, ce droit n'appartient au maire que pour la petite voirie, et il est dévolu au préfet à l'égard des édifices qui sont contigus à une route nationale, départementale, ou à un chemin de grande communication et d'intérêt commun. — Les immeubles suffisamment rapprochés de la voie publique pour que leur chute entrave la liberté du passage, sont soumis aux mêmes règles.

Cette matière est régie aujourd'hui encore par les dispositions des ordonnances royales des 18 juillet 1729 et 18 août 1730, reproduites dans la loi du 19 juillet 1791.

Lorsqu'une maison menace ruine, le maire prescrit les réparations nécessaires et au besoin il en ordonne la démolition. Ce n'est pas seulement sa compétence qui varie suivant qu'il y a ou non urgence ; la procédure est de même différente suivant l'un ou l'autre cas.

Quand il y a urgence ou péril imminent, le maire peut faire toutes les diligences nécessaires dans l'intérêt de la sécurité publique ; il peut, notamment, après avoir pris l'avis des hommes compétents et sous sa propre responsabilité, prescrire la démolition immé-

diate de l'immeuble. Mais ce droit du maire est si considérable qu'il ne devra agir ainsi que dans le cas de nécessité absolue et après s'être entouré de renseignements sérieux et précis ; c'est ainsi que le Conseil d'État a, le 20 janvier 1882 (Dal., 1883, 3, 38), déclaré valable un arrêté de cette nature pris après avis des ingénieurs des ponts et chaussées, lequel avis avait été signifié à l'intéressé en même temps que l'arrêté prescrivant la démolition de l'immeuble dans les vingt-quatre heures (1) ; au contraire, le Conseil d'État a annulé, le 10 novembre 1882 (Dal., 1884, 3, 21), un arrêté de ce genre pris sans le moindre avis d'un agent de la voirie et sans que le propriétaire ait pu y contredire.

Lorsque le péril n'est pas imminent, le maire signifie au propriétaire un état des dégradations existantes et des causes d'insolidité en même temps que le nom de l'expert qu'il a choisi en cas de désaccord ; il fixe, enfin, la date à laquelle la démolition devra être faite. Si le propriétaire conteste les dires du procès-verbal dressé par l'autorité municipale, il désigne un expert qui se rencontre avec celui du maire : s'il y a désaccord, un tiers expert est nommé par le préfet qui prononce, sauf recours au ministre ou, en cas de non observation des formalités prescrites, au Conseil d'État.

Le refus d'obéir à l'arrêté prescrivant la réparation ou la démolition d'un immeuble insolide entraîne une poursuite devant le tribunal de simple police qui condamne le contrevenant à l'amende, en vertu de l'arti-

(1) Dans le même sens, arr. Cons. d'Ét., 5 février 1892, *Gaz. des Trib.*, 2 mars 1892.

cle 471, n° 5, du Code pénal et ordonne la démolition de la maison aux frais du propriétaire. Le tribunal de simple police n'est pas juge du fond ; il ne peut donc pas discuter l'opportunité de l'arrêté, accorder un délai pour son exécution, ou décider que le propriétaire mis en demeure de démolir son immeuble pourra se borner à le réparer (Cass., 25 janvier 1873 ; Dal., 1873, 1, 45).

Lorsqu'un propriétaire refuse d'opérer la démolition ordonnée, cette démolition est faite à ses frais et la commune est payée des avances qu'elle a déboursées dans ce but, par privilège sur la valeur des matériaux et du terrain (ordonnances de 1729 et 1730 ; avis du comité de l'intérieur, du 27 avril 1818).

Défense de jeter ou d'exposer des substances de nature a nuire. — L'article 471, nos 6 et 12, du Code pénal punit ceux qui exposent ou qui jettent des substances de nature à nuire de la même amende que ceux qui contreviennent à un arrêté municipal ; les deux amendes ne pouvant être cumulées pour le même fait, un arrêté du maire semble inutile en ces matières ; cependant, il pourra intervenir pour rappeler les prescriptions de l'article 471, nos 6 et 12 ; c'est dans ce but que l'article 97 de la loi municipale a, par une disposition expresse, confié au maire le soin d'interdire « de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute, ou de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles. »

La souveraineté d'appréciation donnée au maire d'une manière générale par la loi de 1884 lui permettra, en outre, d'autoriser l'exposition de certains objets

lorsqu'il n'y aura aucun inconvénient. Ce sera le but principal des arrêtés pris en cette matière ; le maire pourra, par exemple, autoriser les habitants à placer des pots de fleurs sur les fenêtres des maisons, à la condition qu'ils soient retenus par des fils de fer ; de même dans de petites communes le maire autorise souvent les habitants à faire sécher et à étendre aux fenêtres du linge et divers autres objets moyennant certaines précautions.

§ 2. — *Circulation sur la voie publique.*

Le maire peut règlementer la *circulation des véhicules*, la *circulation de certaines personnes* et la *divagation de certains animaux*.

Circulation des véhicules. — Le maire a un droit très étendu pour règlementer la circulation des voitures sur la voie publique. Il peut, par exemple, interdire le stationnement des voitures destinées à transporter des personnes en commun (les omnibus), sans en avoir obtenu l'autorisation. Mais ce que nous avons déjà dit dans bien des hypothèses doit être répété ici : le maire ne doit pas user de ce droit pour créer un monopole en faveur d'un entrepreneur ; un tel arrêté serait absolument illégal. La commune aura bien le droit d'établir un monopole moyennant une redevance pour augmenter ses revenus, mais il sera alors constitué au moyen d'un contrat civil et non point par un arrêté de police.

Le maire a le droit incontesté, dans l'intérêt de la

sécurité, de fixer les lieux de stationnement des voitures de place et le nombre des voitures qui pourront se trouver réunies à la même station. De même il peut fixer un tarif uniforme, obligatoire, et prescrire que ce tarif sera affiché dans chaque voiture (Cass., 27 février 1875; Dal., 1876, 1, 283). Dans un but analogue, le maire peut interdire aux cochers de faire des chargements à certains endroits déterminés ou d'y stationner. Un arrêt de la Cour suprême, du 13 décembre 1884, rapporté dans Dalloz, 1886, 1, 277, décide que ces règles sont applicables non seulement aux fiacres qui se tiennent sur la place publique, mais encore aux voitures de grande et de petite remise qui se trouvent dans des remises ouvertes ou dans des locaux fermés et qui sont louées à la course, à l'heure ou au mois.

En dehors de cette règlementation générale, applicable d'une manière constante et définitive, le maire peut, à titre exceptionnel, prendre certaines mesures qui lui semblent commandées par les circonstances; il peut, par exemple, prohiber la circulation des voitures, certains jours, à certaines heures, dans les lieux où il prévoit une grande affluence de population; par exemple, un jour de fête publique, un jour de foire, il peut interdire aux voitures l'accès de certains quartiers.

Le maire peut encore, à la fois dans un but de sécurité et de conservation des promenades publiques, interdire le passage des voitures sur une promenade et généralement sur toute voie publique à laquelle cette qualification peut être donnée, soit parce que des arbres y ont été plantés, soit parce que des bancs y ont été placés (Cons. d'Etat, 27 janvier 1882; Dal ,

1883, 3, 48). Il peut aussi, dans certaines avenues ayant une voie large pour les cavaliers et les véhicules de toute espèce et une contre-allée où passent les piétons, empêcher les personnes qui sont à cheval, en voiture ou en vélocipède de passer sur la contre-allée. Le maire peut enfin interdire les allures trop rapides et obliger les voituriers, vélocipédistes, conducteurs de tramways, etc., à se pourvoir de grelots, sifflets, sonnettes, cornets d'avertissements, ou de tout autre instrument destiné à prévenir les passants. Il peut aussi, dans une certaine mesure, règlementer l'éclairage des véhicules.

En ce qui concerne les voitures, une distinction est nécessaire. Les voitures de messageries et les voitures non affectées au transport des personnes, qui circulent sur les routes nationales et départementales et les chemins de grande communication, sont régies à cet égard par le décret du 10 août 1852 qui en ordonne l'éclairage pendant la nuit, c'est-à-dire depuis le coucher du soleil jusqu'à son lever. Un arrêté préfectoral peut soumettre à la même obligation les voitures particulières servant au transport des personnes (décret du 24 février 1858). Quant aux voitures qui transportent des récoltes, elles ne sont soumises à cette obligation qu'en vertu d'arrêtés préfectoraux ou municipaux (décr. du 10 août 1852) : dans certaines communes, on n'oblige pas les propriétaires qui transportent sur des charrettes de la paille ou du foin à éclairer leur véhicule afin d'éviter tout danger d'incendie.

Le maire, qui a le droit d'ordonner l'éclairage des voitures transportant des récoltes, peut aussi prescrire cet éclairage pour toutes les voitures qui circulent sur

la voie publique, en vertu du droit de police que lui confère la loi municipale.

Une question intéressante se pose relativement à un instrument de locomotion dont on fait depuis quelque temps un usage très fréquent : le *vélocipède*. Le maire peut-il obliger les vélocipédistes à éclairer leur « machine » pendant la nuit ?

S'il s'agit des vélocipédistes qui circulent dans l'intérieur d'une ville, l'affirmative ne nous paraît pas douteuse, le maire ayant le droit de prendre toutes les mesures propres à assurer la sécurité publique, — et celle-là est du nombre. Il faut de même appliquer aux vélocipédistes les mesures dont nous venons de parler et qui sont applicables aux cavaliers et à ceux qui conduisent des véhicules de toute sorte. En dehors des agglomérations bâties, au contraire, sur les routes nationales, départementales et les chemins de grande communication, les vélocipédistes ne peuvent, semble-t-il, être obligés d'éclairer leur bicycle ou leur tricycle ; en effet, les décrets de 1852 et de 1858 parlent seulement des *voitures* et non pas de tous les instruments de locomotion en général ; le vélocipédiste paraît, d'ailleurs, devoir être assimilé beaucoup plus à un cavalier qu'à un voiturier. Dans ces conditions, nous pensons que l'on ne saurait verbaliser pour défaut d'éclairage contre une personne circulant pendant la nuit en dehors des agglomérations bâties, sur un vélocipède non muni d'une lanterne, — et, dans l'intérieur d'une ville, on ne pourrait dresser une contravention, dans le même cas, que si un arrêté avait été pris par le maire ou le préfet pour prescrire l'éclairage des vélocipèdes.

Circulation de certaines personnes. — Parmi les personnes à l'égard desquelles le maire peut, en vertu de l'article 97 de la loi de 1884, prendre des mesures pour protéger la sécurité des citoyens et la conservation des propriétés en même temps que la morale publique, il faut citer particulièrement les aliénés. Sans doute il ne s'agit pas, comme sous la législation de 1790, d'assimiler les fous aux animaux malfaisants; tout en protégeant la société, le maire doit, en vertu de la loi du 30 juin 1838, avoir certains égards pour les aliénés qui circulent dans la rue et sont une cause de scandale; il peut, il est vrai, en cas de danger imminent constaté par un certificat médical ou par la notoriété publique, faire appréhender au corps les aliénés; mais il est tenu, dans les vingt-quatre heures, d'en informer le préfet qui a seul le droit de prescrire leur internement (art. 18, l. de 1838). En attendant, ils sont placés dans un hospice ou à défaut d'établissement de ce genre dans une hôtellerie; en aucun cas, le maire ne pourrait faire déposer un fou dans la chambre de sûreté de la commune ou dans tout autre lieu où l'on enferme les prévenus et les malfaiteurs (art. 24). — L'article 475, n° 7, du Code pénal punit les personnes qui ont laissé divaguer des fous confiés à leur garde.

Ce ne sont pas seulement les aliénés qui sont dangereux pour la sécurité publique; la présence de jeunes enfants qui jouent dans la rue peut quelquefois être dangereuse pour eux-mêmes ou pour les passants. Le maire doit prendre, à cet égard, telles mesures qui lui paraissent nécessaires; par exemple, il peut défendre aux enfants de se livrer à certains jeux, tels que

BIBLIOTHÈQUE
TOULOUSE I
UNIVERSITAIRE

le jeu de la fronde; il peut leur interdire de faire partir des fusées, pétards, pièces d'artifices et d'allumer des *feux de joie*, même aux époques où l'on en a l'habitude en vertu d'usages locaux (à la saint Jean, par exemple, Cass., 25 juin 1859; Dal., 1859, 5, 221). Cette prohibition peut être édictée par le maire, non seulement pour les jeux de ce genre qui ont lieu dans la rue, mais même dans les maisons et jardins, ainsi que l'a reconnu souvent la Cour de cassation, notamment le 23 novembre 1877 (Dal., 1878, 1, 445); mais il n'en sera ainsi que quand l'arrêté municipal prononcera formellement une prohibition générale et absolue; au contraire, si l'arrêté se borne à interdire de tirer des pétards ou des fusées, il est censé n'avoir voulu empêcher ces jeux que sur la voie publique et non dans les jardins privés (Cass., 8 février 1889; Dal., 1889, 1, 48).

Divagation d'animaux malfaisants ou féroces. — Le maire doit prescrire à l'égard des animaux féroces que l'on exhibe dans des ménageries, ou des animaux, tels que les ours, qui sont parfois promenés par des saltimbanques ou par des mendiants à travers les rues, toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité publique; mais la divagation de certains animaux domestiques sur la voie publique, notamment la circulation des chiens, peut présenter des dangers; le maire a donc le droit de la règlementer.

Le maire peut obliger les conducteurs de taureaux, bœufs, chevaux, à les tenir en main, surtout dans l'intérieur des agglomérations (Cass., 18 mai 1844; Dal., 1845, 4, 42); la Cour de cassation a même décidé, dans

un arrêt du 28 janvier 1859 (Dal., 1859, 5,26) que le maire peut contraindre les personnes qui possèdent des ânes et mulets à les museler pour les empêcher de mordre ou de braire. Il peut aussi, pour ne point gêner les passants ou éviter d'effrayer les chevaux (et en même temps dans un but de propreté facile à comprendre), interdire de laisser divaguer des porcs, des oies, canards ou autres volailles sur la voie publique (Cass., 18 février 1858 ; Dal., 1858, 5, 16) ; nous verrons, en nous occupant des mesures de salubrité, que le maire peut même interdire aux habitants de garder ces animaux en ville (Cass., 13 juin 1856 ; Dal., 1856, 1, 400).

La loi du 4 août 1789 l'autorisait à prescrire de tenir les pigeons enfermés à certaines époques de l'année ; mais la loi du 4 avril 1889 (nouveau Code rural) a donné au préfet seul le droit de fixer, après avis du Conseil général, soit pour toutes les communes du département, soit même pour chacune d'elles, l'époque d'ouverture et de clôture des colombiers.

Les prescriptions relatives aux chiens sont les plus intéressantes et les plus nombreuses ; c'est que ces animaux circulant en grand nombre dans les rues peuvent, si l'on n'y prend garde, constituer un danger permanent pour les citoyens ; c'est pourquoi les maires prescrivent en général que tous les chiens devront porter un collier indiquant le nom de leur maître (Cass., 5 août 1841 ; Dal., 1841, 1, 427). De même, le maire peut ordonner que les chiens soient muselés ou tenus en laisse ; si la présence d'un chien enragé est signalée dans la commune, il peut enjoindre à tous les propriétaires de chiens de les tenir enfermés et à

l'attache. Des décisions de jurisprudence déjà anciennes ont proclamé la légalité de ces diverses mesures de précaution ; elle n'est plus du reste contestée : ces mesures sont d'un usage constant. Des décisions plus récentes ont aussi reconnu aux maires le droit de prescrire l'abatage de tous les animaux mordus, même si le propriétaire s'engage à les tenir enfermés (Cassation, 20 août 1874 ; Dal., 1875, 1, 233 ; Cons. d'Et., 3 août 1877 ; Dal., 1878, 3, 14) ; un arrêt de la Cour de cassation du 17 août 1883 (Dal., 1884, 1, 262), est allé jusqu'à décider que cette mesure pouvait être appliquée aux chiens simplement soupçonnés d'avoir été mordus.

Cette règlementation, d'une incontestable utilité, nous semble devoir être pleinement approuvée ; mais nous croyons, à l'inverse, que l'on doit se prononcer sans hésitation pour l'illégalité d'une pratique introduite récemment dans un certain nombre de villes, notamment à Toulouse (arrêté du 21 mai 1889). Dans ces diverses villes, les maires mettent à la disposition des propriétaires de chiens, lorsqu'ils vont payer la taxe à laquelle ils sont soumis de ce chef, un ticket en métal qu'ils doivent adapter au collier de leur chien, faute de quoi le chien est mis en fourrière et procès-verbal est dressé à l'encontre de celui auquel il appartient.

Peut-on dire qu'une telle obligation constitue une mesure de police ? Nous ne le pensons pas. Lorsque le propriétaire d'un chien paie régulièrement la taxe à laquelle il est astreint, lorsqu'il se conforme aux prescriptions prises par l'administration *dans l'intérêt de la sécurité des habitants*, lorsqu'enfin le chien porte un

collier avec le nom de son maître, en quoi l'obligation du ticket sera-t-elle d'une utilité quelconque? Quel sera le résultat d'une pareille mesure? Nous n'en voyons qu'un seul : c'est qu'elle pourra faciliter le recouvrement de la taxe municipale sur les chiens, car ceux qui possèdent ces animaux seront obligés de l'acquitter pour pouvoir laisser leur chien sortir en liberté aux époques où cela est permis. Il s'agit donc d'une mesure fiscale, mais non d'une mesure de police ; c'est là le seul but que les maires ont, en réalité, cherché à atteindre pour faciliter la perception régulière d'un impôt difficile à recouvrer. Ce but est-il réellement atteint et, en tous cas, suffit-il à justifier une telle décision? Nous ne le croyons pas.

D'abord, en fait, cela n'est point une garantie efficace pour le recouvrement de la taxe ; il s'est en effet créé, dans les villes où l'on a édicté cette obligation, une nouvelle espèce de vol qui consiste à enlever aux chiens rencontrés le soir dans la rue le collier dont ils sont porteurs pour dérober le ticket et le vendre ensuite moyennant quelques sous aux propriétaires de chiens qui ne veulent pas s'astreindre au paiement de la taxe. Ce résultat est doublement regrettable ; d'abord il pousse à la fraude ; il peut, en outre, mettre ceux qui ont payé l'impôt dans un fâcheux embarras ; si, en effet, leur chien est rencontré sans collier dans la rue, il sera capturé aussitôt et mis en fourrière avec les chiens errants. Le vol pourra d'ailleurs être commis par un des auxiliaires subalternes de l'agent municipal chargé de capturer les chiens ; ces auxiliaires sont en général de condition extrêmement modeste, et comme leur traitement est proportionné au nombre de chiens

capturés, il pourra se trouver parmi ces agents des hommes assez peu scrupuleux pour se livrer eux-mêmes à ce trafic malhonnête. Sans aller jusque là, on peut dire que les chiens pourront perdre aisément le ticket fixé à leur collier, et comme les propriétaires devront le remplacer à leur frais, cela augmentera d'autant le prix de la taxe.

Mais laissons de côté ces inconvénients pratiques et ceux qui résultent de l'application d'un tel arrêté pour les possesseurs de chiens de passage dans la commune. Prenons la question de plus haut. Sur quel texte le maire peut-il s'appuyer pour créer l'obligation du ticket ? Cela ne peut pas être sur l'article 97 de la loi municipale, car nous avons vu qu'il ne s'agit point ici d'une mesure de police ; cela ne peut pas être non plus sur l'article 94 de la même loi relatif aux arrêtés municipaux concernant l'exécution des lois, car faire exécuter une loi n'est pas l'aggraver et imposer une obligation qui n'y est pas contenue ; ce ne peut pas être enfin dans la loi du 2 mai 1855 qui a créé la taxe municipale sur les chiens, car elle se borne à dire que le recouvrement de cette taxe sera effectué comme en matière de contributions directes ; le maire ne peut donc pas plus ordonner aux propriétaires de chiens qui ont payé la taxe de le prouver ostensiblement et perpétuellement au moyen d'un signe spécial placé au cou de leurs animaux qu'il ne peut obliger un cafetier ayant payé la patente ou l'impôt sur les billards « d'afficher la quittance du percepteur ou de la suspendre à sa boutonnière. »

Au reste, la solution que nous indiquons est absolument conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Dans un arrêt tout récent, du mois de février 1892, cette haute juridiction a proclamé une fois de plus ce principe que « le maire ne peut pas, sous prétexte d'exercer un droit de police, chercher en réalité à assurer la perception d'une taxe municipale. » Il s'agissait dans cette espèce, comme nous l'avons vu dans la section I, d'un arrêté du maire d'Orléans ordonnant que toutes les denrées entrant en ville seraient apportées sur le marché et acquitteraient les droits de place. Le Conseil d'Etat a dit avec raison : le maire peut, dans un but de salubrité, prescrire que toutes les marchandises soient apportées sur le marché pour y être vérifiées par les inspecteurs des comestibles; mais s'il s'agit en réalité d'imposer le paiement d'un droit de place à tous les producteurs, même à ceux qui vendent à d'autres marchands, cette mesure est en réalité destinée à augmenter les revenus de la commune ; un tel arrêté est illégal. De même ici le maire ne cherche pas à préserver les citoyens des atteintes des chiens enragés en exerçant sur eux une plus grande surveillance ; son but unique est, sous prétexte d'exercer un droit de police, de prendre une mesure purement fiscale pour opérer plus sûrement le recouvrement de la taxe sur les chiens : un tel arrêté est illégal.

SECTION III

SALUBRITÉ

La loi charge le maire de veiller à la salubrité dans sa commune. Les mesures qu'il peut prendre à cet égard sont de deux sortes : les unes sont destinées à

l'assainissement de l'air et des logements, afin de prévenir et de combatre les épidémies et les fléaux ; les autres sont relatives à l'inspection des comestibles mis en vente.

§ 1er. — *Mesures relatives à l'assainissement des logements et de la voie publique. — Epidémies, Epizooties, Fléaux, Accidents.*

L'article 97, nº 6, de la loi municipale donne au maire le droit de prévenir ou de faire cesser les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, etc. Mais ses pouvoirs sont limités par le respect du droit de propriété, et la jurisprudence, en ces matières, décide que si le maire peut, dans un intérêt de salubrité, enjoindre aux propriétaires de faire exécuter certains travaux d'assainissement, *il ne peut pas déterminer l'importance et la nature des travaux à effectuer ou prescrire un moyen exclusivement obligatoire et de faire disparaître les causes d'insalubrité* (Cass., 27 juin 1879; Dal., 1880, 1, 47) ; c'est ainsi que la Cour de cassation a déclaré illégaux les arrêtés prescrivant de couper des arbres, dans une propriété particulière, dans l'intérêt de la salubrité (Cass., 16 décembre 1881 ; Dal., 1882, 1, 185) ; d'enlever, dans le délai d'un mois, le produit de la taille de certains arbres (les oliviers) et de les brûler sur place (Cass., 19 août 1882 ; Dal. 1883, 1, 140) ; de combler des puisards qui étaient une cause d'infection (affaire des puisards de Caen ; Trib. de simp. pol. de Caen, 26 décembre 1884 ; Cass., 25 juillet 1885 ; Dal., 1886, 1, 275). Les tribunaux de simple police con-

tinuent à appliquer cette jurisprudence (voir notamment jug. trib. de sim. pol. de Toulouse du 14 mars 1891 ; *Gazette des Tribunaux du Midi* du 22 mars 1891). Le maire devra donc recourir à la législation existante plutôt qu'à des mesures de police pour pourvoir à l'assainissement de sa commune.

Tout d'abord, le maire peut provoquer une délibération du Conseil municipal constituant une commission des logements insalubres, conformément à la loi du 13 avril 1850 ; cette commission recherche les mesures d'assainissement applicables aux logements habités par des locataires, usufruitiers, usagers. Malheureusement elle ne peut s'occuper des maisons habitées par le propriétaire, et pour les autres immeubles les prescriptions de la loi ne sont pas assez précises. Cette commission est présidée par le maire ; elle se compose de cinq à neuf membres (leur nombre peut être porté à vingt dans les villes qui ont plus de cinquante mille habitants). Un médecin et un architecte en font partie. La commission visite les logements qu'on lui signale comme insalubres et arrête les mesures nécessaires. Mais la procédure est longue : le propriétaire a un mois pour produire ses observations ; puis le Conseil municipal statue et sa décision peut être déférée au Conseil de préfecture et ensuite au Conseil d'Etat. Si les causes d'insalubrité sont dépendantes du propriétaire, le maire, après que la décision du Conseil municipal est devenue définitive, peut, par mesure de police, obliger ce propriétaire à faire les travaux nécessaires, faute de quoi il est passible d'une amende de seize à cent francs. Si les causes d'insalubrité sont inhérentes à l'habitation elle-même, l'auto-

rité municipale peut en interdire, sous peine de la même amende, la location, soit provisoirement, soit d'une manière absolue ; dans ce dernier cas, l'interdiction doit être prononcée par le Conseil de préfecture avec recours facultatif au Conseil d'Etat.

Il est un autre moyen pour parvenir à l'assainissement d'une ville ; ce moyen est donné par la loi du 13 avril 1850 (art. 13) : lorsque tout un quartier est composé de vieilles maisons privées d'air par suite de l'étroitesse des rues, la ville peut exproprier le quartier tout entier, tracer un plan de voies nouvelles et revendre ensuite les terrains situés le long des nouveaux alignements ; c'est là une dérogation à la règle en vertu de laquelle on ne peut pas exproprier pour revendre.

La loi du 16 septembre 1807 fournit encore un moyen d'arriver à assainir une ville : le gouvernement peut, en vertu des articles 35 à 37 de cette loi, ordonner, par décret rendu en Conseil d'Etat, que tels travaux nécessaires seront faits dans telles villes. Ces travaux sont en général relatifs à l'établissement d'un réseau d'égouts ou à la création d'un service de distribution d'eau, car ce sont les deux moyens principaux d'assainissement préconisés aujourd'hui par les hommes de l'art. Un décret du 22 février 1887 a prescrit une mesure de ce genre à l'égard des villes de Tourcoing et de Roubaix (épuration d'une rivière). Lorsqu'une telle initiative est prise par l'Etat, il oblige la commune à la dépense ; mais comme les propriétaires profitent des travaux effectués, il sont alors frappés d'une taxe spéciale. Par exemple, si un réseau d'égouts est créé dans lequel se déversent les matières conte-

nues dans les fosses d'aisance des maisons particulières, les propriétaires dont les immeubles sont ainsi assainis d'une manière constante, paient, en échange, une taxe qui représente en somme la plus-value de leurs immeubles et l'argent qu'ils dépenseraient périodiquement pour en faire opérer le nettoiement. Cette taxe permet d'arriver à l'amortissement de la dette contractée pour la confection de l'égout.

Malgré l'utilité des diverses mesures générales d'assainissement qui viennent d'être indiquées, elles sont évidemment insuffisantes, et les maires ont le devoir d'user, pour les compléter, de leurs pouvoirs de police, surtout en cas d'épidémies. La loi de 1884 a, du reste, étendu cette expression à toutes les maladies qui tiennent à des causes générales et à celles qui se propagent par la contagion. L'article 97 parle, en effet, des maladies épidémiques ou contagieuses.

Le maire doit, en cas d'épidémie, assurer dans la ville, notamment pour les indigents, un service médical ; il doit faire distribuer des secours et s'adresser au besoin à l'administration supérieure ; enfin, il doit prendre toutes les mesures hygiéniques indispensables pour enrayer la propagation de l'épidémie.

La Cour de cassation a déclaré légaux les arrêtés par lesquels le maire d'une ville prohibe la vente des fruits verts (Cass., 17 novembre 1866 ; Dal., 1867, 1, 44) ; ainsi que le transport des cuirs verts (Cass., 5 juillet 1873 ; Dal., 1874, 1, 42), ou d'autres matières répandant une odeur malsaine. Il peut aussi interdire aux habitants de conserver chez eux des matières nuisibles (Cass., 21 décembre 1848 ; Dal., 1849, 5, 353), même si elles leur sont nécessaires pour leur industrie, lors-

que cette industrie n'est pas classée ; il en est de même lorsqu'une industrie est classée parmi les établissements insalubres, tant que l'autorisation nécessaire n'a pas été obtenue (Cass. 16 août 1884 ; Dal., 1885, 1, 221) ; au contraire, lorsque l'ouverture d'un tel établissement a été autorisée, le maire ne peut aggraver les conditions mises à l'autorisation ; l'industriel n'est tenu de se conformer qu'aux prescriptions générales des arrêtés municipaux pris dans un but de salubrité à l'égard de tous les citoyens (Cass. 4 février 1881 ; Dal., 1881, 1, 231).

Le maire peut encore prescrire le balayage des cours communes des maisons, et interdire le dépôt, soit dans les rues, soit dans les maisons, d'immondices ou de fumiers ; cette prohibition peut avoir lieu même dans les communes rurales (Cass., 15 mai 1856 ; Dal., 1856, 5, 502). Un arrêté interdisant de placer des écuries le long de la voie publique a été déclaré légal (Cass., 1er mars 1851 ; Dal., 1851, 1, 303) ; cependant, le maire ne pourrait ordonner d'abattre une écurie antérieurement construite ou fixer un moyen exclusivement obligatoire d'en faire disparaître l'insalubrité, conformément à la jurisprudence que nous avons déjà fait connaître (Cons. d'Et., 12 mai 1882 ; Dal., 1883, 1, 121). Le maire peut empêcher le déversement des eaux fétides ou corrompues sur la voie publique ; il peut prescrire l'établissement de chenaux et de tuyaux de descente le long des maisons pour empêcher que les eaux ne se déversent directement des toits dans la rue.

La Cour de cassation a aussi jugé que le maire pouvait interdire aux habitants d'avoir chez eux un nombre trop considérable d'animaux, alors même qu'il

s'agirait d'animaux destinés à la consommation, — des porcs, par exemple (Cass. 22 mars 1851; Dal., 1851, 5, 41), et à plus forte raison quand il s'agit d'animaux domestiques non destinés à l'alimentation, tels que chiens et chats (Cass., 7 janvier 1882; Dal., 1882, 1, 92).

En ce qui concerne les vidanges et les fosses d'aisance, — véritables foyers d'infection en cas d'épidémie, — la jurisprudence reconnaît au maire le droit de prendre des mesures énergiques; elle décide notamment que le maire peut : interdire l'usage de latrines communiquant avec des cours d'eau (Cass., 28 février 1861 ; Dal., 1861 1, 144), prescrire dans toutes les maisons, neuves ou anciennes, l'usage de fosses fixes ou mobiles (Cass., 13 février 1857; Dal., 1857, 1, 178; 15 juillet 1864; Dal., 1865, 1, 43), fixer les heures auxquelles les vidanges auront lieu, régler le mode suivant lequel elles seront opérées et indiquer les appareils dont les vidangeurs devront user (par exemple, pompes aspirantes et foulantes); mais dans ce dernier cas l'arrêté municipal ne pourra prescrire un système spécial appartenant à un concessionnaire, car ce serait créer un monopole à son profit (Cass., 12 février 1881; Dal., 1881, 1, 186). Enfin, il pourra interdire le déversement sur la voie publique des liquides provenant des vidanges (Cass , 7 décembre 1872; Dal., 1872, 1, 427).

Les épidémies qui affectent les personnes ne sont pas les seules que le maire doit combattre; il doit aussi prendre des dispositions pour prévenir les maladies contagieuses des animaux ou *épizooties*; ses pouvoirs ont été, du reste, précisés à cet égard par la loi du 21 juillet 1881, et le règlement d'administration publique publié par décret du 22 juin 1882.

Lorsque des animaux sont atteints ou soupçonnés d'être atteints de l'une des maladies contagieuses énumérées dans l'article 1er de la loi de 1881, les possesseurs de ces animaux sont tenus d'en faire la déclaration au maire qui peut, en cas d'urgence, ordonner l'enfouissement, ou si cela n'est pas nécessaire l'isolement des animaux malades. Sur l'avis du vétérinaire, il prescrit l'abatage des animaux atteints de maladies contagieuses, même quand ils ne présentent pas de signes apparents de maladie. Lorsque les mesures prescrites ne sont pas exécutées par le possesseur de l'animal, le maire y pourvoit d'office.

En dehors des obligations qui incombent au maire d'après la loi de 1881, pour combattre les épizooties, il peut, en vertu de l'article 97 de la loi municipale, prendre toutes les mesures qu'il croit de nature à les prévenir ; il peut, par exemple, défendre de laver du linge ou de déverser des eaux corrompues dans un ruisseau qui aboutit à l'abreuvoir communal (Cass., 28 mars 1879 ; Dal., 1879, 5, 35).

Pendant les épizooties, le maire doit de même prendre toutes les précautions nécessaires pour éviter la contagion ; par exemple, il peut interdire provisoirement aux bouchers forains de débiter de la viande dans la commune (Cass., 20 janvier 1872 ; Dal. 1872, 1, 82) ; en tout temps il doit prescrire qu'un vétérinaire examinera les animaux conduits aux marchés à bestiaux (art. 39, l. 1881). Les maires des villes frontières sont tenus à une surveillance particulièrement rigoureuse à l'égard des animaux étrangers introduits en France (art. 27 de la même loi).

La loi municipale charge le maire de prévenir et de

combattre, non seulement les épidémies et les épizooties, mais encore tous les fléaux calamiteux et les accidents. Parmi ces fléaux et accidents, l'article 97 signale particulièrement les inondations et les incendies.

En ce qui concerne les inondations, les précautions préventives constituent des travaux importants tels que : construction de digues, ouvrages de défense, etc. ; lorsqu'une inondation se produit, il appartient au maire de veiller à l'organisation du sauvetage, de provoquer des souscriptions et de distribuer des secours.

Des mesures de sauvetage doivent être prises par les maires, non seulement en cas d'inondation, mais aussi à l'égard des personnes qui, à certaines époques de l'année, prennent des bains de rivière. La surveillance des bains chauds et froids appartient au maire qui peut notamment fixer les endroits où il est permis ou défendu de se baigner, indiquer les heures auxquelles les bains de rivière pourront avoir lieu, fixer pour les hommes et les femmes des endroits distincts, ordonner que les baigneurs devront être pourvus d'un caleçon, prendre enfin toutes les mesures nécessaires dans l'intérêt de la salubrité, de la sécurité et de la moralité.

En ce qui concerne les incendies, le maire a le double devoir de les prévenir et de les combattre.

Pour prévenir les incendies, le maire peut défendre aux particuliers de couvrir leurs maisons en chaume ou avec des matériaux facilement inflammables ; mais il a été décidé, par un arrêt de la Cour de cassation du 3 décembre 1840 (Dal., 1841, 1, 156), que le maire ne pouvait pas prescrire la suppression des toitures de ce

genre antérieurement construites. Le maire peut encore prohiber l'emploi du bois pour la confection des façades des maisons (Cass., 30 novembre 1861 ; Dal., 1862, 1, 101), mais sans pouvoir ordonner à cet égard des modifications aux constructions existantes (Cass., 5 août 1882 ; Dal , 1882, 1, 485).

Les feux de cheminée peuvent souvent causer des incendies importants, aussi l'autorité municipale a-t-elle souvent règlementé la construction des cheminées et la hauteur des tuyaux, — notamment des tuyaux de poële sortant dans la rue ou seulement dans les cours (Cass., 17 janvier 1845 ; Dal., 1845, 4, 44) ; elle doit faire inspecter tous les ans, conformément à la loi du 6 octobre 1791 (titre II, art. 9), les fours et cheminées pour s'assurer de leur solidité et constater que ces dernières ont été ramonées ; un arrêt de la Cour suprême, du 24 mars 1866 (Dal., 1867, 1, 86), a décidé à cet égard que les agents chargés de procéder à cette vérification ne le peuvent que pendant le jour et doivent être assistés, si le propriétaire l'exige, du maire ou d'un officier municipal.

Diverses précautions particulières peuvent encore être prises par le maire ; il a notamment le droit de fixer la distance à laquelle devront être placées les meules de paille qui se trouvent peu éloignées des habitations (Cass., 12 juillet 1886 ; Dal., 1887, 1, 47) et obliger à certaines précautions les industriels qui détiennent des matières inflammables telles que poudres, artifices, huiles, essences, etc. (décr. des 19 mai 1873 et 20 mars 1855) ; mais un arrêt de la Cour de cassation, du 15 juin 1883 (Dal., 1884, 1, 431), a décidé que le droit du maire n'allait pas jusqu'à prescrire la

suppression complète d'un dépôt de marchandises non classées comme dangereuses, sous prétexte que ces marchandises seraient, en cas d'incendie, facilement combustibles.

Nous avons déjà vu dans la section II que le maire peut défendre d'allumer des « feux de joie » dans la rue ou de tirer des feux d'artifices ; il peut aussi défendre de fumer dans les théâtres et les lieux publics.

Lorsqu'un incendie se déclare, le maire doit veiller, non pas à l'organisation des secours, ainsi que cela va être précisé, mais à ce que les moyens de secours ne fassent pas défaut. A cet égard, le principal devoir du maire est d'assurer un approvisoirement d'eau. Il doit maintenir l'ordre sur le lieu du sinistre et obliger les citoyens, s'il en est besoin, à « faire la chaîne » pour apporter l'eau (art. 475, n° 12, Cod. pén.). Quant à la direction même des secours, elle est confiée non pas au maire, mais au commandant de la compagnie des sapeurs-pompiers, lorsqu'il en existe une, ou, à défaut du commandant, au sapeur-pompier le plus élevé en grade (décr. du 28 décembre 1875, art. 20).

Il peut se produire d'autres accidents de nature très diverse (par exemple, effondrement d'une maison insolide) ; dans ce cas encore le maire doit, en vertu de ses pouvoirs de police, assurer les secours nécessaires et prendre toutes les mesures que commande la situation.

§ 2. — *Mesures relatives à la surveillance des denrées et à l'inspection des comestibles.*

Comme les édiles romains, les maires sont chargés par la loi (art. 97, § 5, de la loi municipale), de veil-

ler à ce que les acheteurs ne soient trompés ni sur la quantité, ni sur la qualité des marchandises qu'ils achètent ; en conséquence, ils doivent assurer la *fidélité du débit des denrées* et l'*inspection des comestibles ;* ils peuvent, en outre, publier une *taxe du prix du pain et de la viande*, ces objets étant considérés comme des aliments de première nécessité.

Fidélité du débit des denrées. — Les pouvoirs du maire, à cet égard, s'étendent non seulement aux denrées comestibles, mais à toutes les denrées, c'est-à-dire par suite à toutes les marchandises quelconques destinées à la consommation.

En principe, la fidélité du débit des denrées est assurée par des agents spéciaux, notamment par les vérificateurs des poids et mesures sous la surveillance du préfet (loi du 4 juillet 1837) ; mais cela ne fait pas obstacle aux droits du maire qui doit spécialement veiller à la fidélité du débit des marchandises vendues à la pièce et au paquet, comme correspondant à un poids déterminé (art. 31, loi de 1837) ; le maire peut notamment ordonner que les sacs apportés au marché soient de la contenance d'un hectolitre ou de ses divisions légales (Cass., 10 avril 1856 ; Dal., 1857, 1, 24) ; que le poids des bougies, défalcation faite de celui de l'enveloppe, soit indiqué sur les paquets ; que les futailles, bouteilles, etc., soient jaugées et marquées. Un arrêt de la Cour de cassation, du 15 septembre 1854 (Dal., 1854, 5, 63), a déclaré légal un arrêté municipal prescrivant que le beurre fût vendu en « mottes », tel qu'il était apporté par les fabricants de la campagne. La Cour de cassation de Belgique, par un

arrêt du 26 décembre 1883, rapporté dans Dalloz, 1884, 2, 229, a décidé que le maire, chargé d'assurer la fidélité du débit, pouvait obliger les marchands de margarine à indiquer la nature de cette marchandise au moyen d'un écriteau. Cette solution nous paraît devoir être approuvée. Une disposition légale n'était donc pas nécessaire ; néanmoins, la loi du 14 mars 1887 a définitivement consacré cette jurisprudence, et la vente de la margarine sous le nom de beurre est prohibée en France comme dans un grand nombre de pays étrangers.

Le maire peut encore exiger que les marchands forains pèsent ou mesurent publiquement leurs marchandises devant les acheteurs (Cass., 8 mai 1841 ; Dal., 1841, 1, 404) ; mais les maires ne pourraient pas, sous prétexte de surveiller la fidélité du débit, aggraver la situation des marchands et, par exemple, les obliger à indiquer les défectuosités des objets mis en vente, le bon ou le mauvais teint des étoffes, etc. (Cass., 7 mai 1841 ; Dal., 1841, 1, 299.)

Le maire a la surveillance des bureaux de poids public dépendant de l'administration municipale (Ordonnance du 17 avril 1839). Ces bureaux de poids public et de mesurage sont établis par le préfet (arrêté du 7 brumaire, an III ; Loi du 10 floréal, an X ; Loi du 25 mars 1852). Des peseurs jurés peuvent aussi être institués par arrêté du maire, mais il faut que l'arrêté municipal ait été approuvé par le préfet.

Lorsque des bureaux de pesage et de mesurage ont été créés, les maires peuvent obliger les particuliers à s'adresser à eux : 1° S'il y a contestation entre vendeur et acheteur (Loi du 29 floréal, an X, article 10) ; 2° Si,

hors le cas de contestation, le pesage ou le mesurage a lieu dans l'enceinte du marché (Cass., 23 février 1877 ; Dal., 1878, 1, 335). Mais la Cour de cassation a décidé, par un arrêt du 24 mars 1882 (Dal., 1883, 1, 142), que, même pour les denrées vendues au marché, les particuliers étaient libres de les peser et de les mesurer autre part que chez le peseur officiel lorsque le pesage ou le mesurage était effectué en dehors du marché (à la condition, cela va sans dire, de se servir de poids et mesures poinçonnés et vérifiés). Cette jurisprudence a été appliquée par un arrêt de la Cour de Toulouse, du 21 aout 1881 (Dal., 1882, 2, 144).

Dans certaines villes, les fonctions de peseur, mesureur, jaugeur, etc., sont divisées suivant les aptitudes et le métier des citoyens qui veulent les exercer; par exemple, il existe dans quelques grandes villes des « stéreurs » chargés du mesurage du bois de chauffage.

Le maire, sous réserve de l'approbation du sous-préfet, fixe l'enceinte des marchés (arrêté du 7 brumaire, an X, art. 5) ; dans cette enceinte il peut comprendre non seulement les halles, ports, etc., mais les rues et voies publiques où se tiennent habituellement les marchés ; ces voies publiques n'ont ce caractère spécial que pendant les heures durant lesquelles le marché est ouvert.

Inspection des comestibles. — Les pouvoirs du maire, relativement à l'inspection des comestibles, sont de deux sortes. Il peut d'abord rappeler à ses administrés la législation existante en cette matière. Cette législation est la suivante : la loi du 27 mars 1851 pu-

nit d'un emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende qui ne peut être inférieure à cinquante francs ceux qui falsifient des substances ou denrées alimentaires ou médicamenteuses destinées à être vendues et ceux qui mettent en vente ces mêmes substances ou denrées qu'ils savent être falsifiées ou corrompues. La loi du 5 mai 1855 déclare applicable aux boissons cette disposition légale.

Mais, en dehors de cette prohibition générale, le maire peut, en vertu de l'article 97 de la loi municipale, prendre toutes les mesures spéciales qu'il croit propres à assurer la salubrité des comestibles mis en vente. Il ne s'agit plus ici, comme en matière de fidélité du débit des marchandises, de toutes les denrées, mais seulement des denrées comestibles, c'est-à dire destinées à l'alimentation de l'homme ; la surveillance des matières nuisibles ou vénéneuses qui entrent dans la confection de certaines marchandises non destinées à l'alimentation, les couleurs par exemple, est exercée par le maire en vertu du droit qui lui appartient de prévenir les accidents.

Parmi les diverses mesures que prennent d'habitude les maires pour s'assurer de la salubrité des denrées comestibles, il faut citer tout d'abord l'inspection de ces comestibles. Cette inspection est faite par des agents spéciaux qui surveillent l'application des arrêtés municipaux pris en cette matière ; ils dressent, le cas échéant, des procès-verbaux de contravention ; ces agents peuvent en outre ordonner, en cas d'urgence, la destruction ou l'enfouissement des objets impropres à la consommation (Cass., 3 septembre 1842 ; Dal., 1843, 4, 44). Dans les grandes villes, les inspecteurs qui ont

des doutes sur la qualité des comestibles mis en vente en prélèvent des échantillons qui sont examinés au laboratoire municipal.

Les dispositions spéciales arrêtées par les règlements municipaux dont les inspecteurs des comestibles sont chargés d'assurer l'exécution sont, le plus souvent, les suivantes : défense de mettre en vente des fruits qui ne sont pas arrivés à l'état de complète maturité (Cass., 17 novembre 1866 ; Dal., 1867, 1, 44) ; des champignons, ou certaines espèces de champignons ; des animaux morts de maladie ; des veaux tués avant d'avoir atteint un âge déterminé ; des viandes, du poisson, du gibier, non soumis à une vérification préalable. Ce droit des maires a été consacré par une jurisprudence fort ancienne (Cass., 21 décembre 1832 ; Dal., 1833, 1, 254 ; 7 avril 1837 ; Dal., 1837, 1, 521 ; 20 juin 1828 ; Dal., 1828, 1, 285) ; la jurisprudence la plus récente est dans le même sens (voir, relativement à la vente du poisson, un arrêt de la Cour suprême du 9 janvier 1885, rapporté dans *Sirey*, 1885, 1, 328).

En ce qui concerne les arrêtés prohibant la mise en vente des veaux tués trop jeunes, de nombreuses réclamations se sont élevées ; une telle prohibition est, en effet, dans certains pays (le Jura notamment), une gêne considérable pour les propriétaires ; ceux dont l'industrie principale consiste dans la production du fromage ont intérêt à ce que les portées des vaches soient fréquentes, pour renouveler le lait, et à ne pas laisser le veau trop longtemps à la mère. Afin de ne point léser des intérêts parfois considérables, les maires ne devront prendre une mesure prohibitive que si les circonstances l'exigent ; ils devront aussi abaisser l'âge fixé pour la

mise en vente des veaux jusqu'à la limite la plus extrême tant que les consommateurs ne devront pas en souffrir ; mais il est bien certain que si une semblable décision était fondée sur une nécessité sérieuse ou jugée telle par le maire, les tribunaux de simple police ne devraient pas hésiter à la déclarer légale. La viande du veau, généralement peu nourrissante, peut même être malsaine quand les veaux sont trop jeunes ; or, l'article 97 de la loi de 1884 (et la jurisprudence) donnent au maire les pouvoirs les plus larges pour assurer la salubrité et spécialement la salubrité des comestibles.

Le maire peut encore faire défense aux charcutiers de laisser séjourner leurs produits dans des récipients en cuivre, étamés ou non ; aux étameurs de se servir de plomb pour l'étamage ; aux épiciers, de placer le vinaigre dans des vases vernis ; il peut ordonner aux marchands de comestibles sur le marché, n'ayant pas vendu toute leur marchandise, de conserver ce qui leur reste dans des locaux où ces comestibles pourront être aisément vérifiés (Cass., 31 mars 1838 ; Dal. 1838, 1, 209), etc.

La loi prescrit de répandre sur la voie publique les vins falsifiés ; mais comme elle autorise aussi les tribunaux à attribuer aux hospices les objets saisis, lorsque ces objets peuvent encore être utilisés (art. 5, l. du 17 mars 1851), il a été décidé, entre les Ministres de l'intérieur, des finances et de la justice (*Rev. génér. d'admin.*, II, p. 250), que les vins saisis comme fuschinés seraient remis aux hospices pour être convertis en alcool ; on agirait de même aujourd'hui à l'égard des vins saisis comme contenant une quantité de plâtre supérieure à la dose autorisée par la loi.

Taxe du prix du pain et de la viande. — « La taxe des subsistances ne pourra provisoirement avoir lieu dans aucune ville ou commune que sur le pain et sur la viande de boucherie... », dit l'article 30, titre I, de la loi du 19 juillet 1791. Cette disposition légale n'a point été abrogée par l'article 168 de la loi muuicipale de 1884 ; ajoutons que ce n'est pas par oubli, mais bien avec intention qu'il a été maintenu, ainsi que le constatent les travaux préparatoires (Chambre des Députés, séance du 6 novembre 1883); l'article 30 de la loi de 1791 est donc aujourd'hui encore en vigueur et il en résulte : 1° que le maire a le droit de fixer, au moyen d'une taxe, le prix du pain et de la viande ; 2° que c'est pour lui une simple faculté ; 3° qu'il ne peut taxer d'autres objets de consommation que le pain et la viande.

En ce qui concerne le *pain*, le maire peut établir la taxe, la supprimer et la rétablir quand il le croit nécessaire, sans avoir égard aux usages antérieurs (Cass., 21 novembre 1867 ; Dal., 1868, 1, 89 ; 3 janvier 1878; Dal., 1878, 1, 392), il peut fixer une forme et un poids déterminés pour le pain mis en vente ou exiger qu'il porte l'indication de son poids (Cass., 12 mars 1864 ; Dal., 1864, 1, 247); il faut aussi obliger les boulangers à être approvisionnés de pain conforme aux règles fixées par l'arrêté municipal et défendre la vente du pain de mauvaise qualité (notamment du pain mal cuit) en vertu de son droit de surveillance sur les comestibles (Cass., 29 mai 1868 ; Dal., 1870, 5, 38). Ces diverses prescriptions ne feraient pas obstacle à ce que les boulangers, dans un but de concurrence commerciale, ou des sociétés coopératives ayant un grand

nombre d'adhérents et faisant de grands achats de blé, mettent en vente du pain à un prix inférieur au prix fixé par la taxe, le seul but de celle-ci étant d'empêcher le renchérissement injustifié de cette denrée : tout ce que pourrait faire le maire dans cette circonstance ce serait de s'assurer que la minimité du prix du pain vendu ne provient pas de ce qu'il est de mauvaise qualité (Cass., 21 juin 1851 ; Dal., 1851, 5, 53 ; 11 mars 1852 ; Dal., 1852, 5, 57).

Le maire a donc, à l'égard de la vente du pain, une double surveillance à exercer ; il a d'abord à empêcher que son prix soit trop élevé ; il doit, en outre, veiller à ce qu'il soit de bonne qualité, comme pour tous les objets destinés à l'alimentation. C'est ce qui a été proclamé de nouveau en ce qui concerne le pain, lors de la discussion, à la Chambre des Députés, du droit à établir sur les blés introduits en France (séance du 3 mars 1885) ; un député ayant demandé la liberté absolue de la vente du pain sur la voie publique, la Chambre décida, conformément à l'avis du Ministre de l'intérieur, que pour le pain plus que pour tout autre objet de consommation, il n'y avait pas lieu de diminuer les droits conférés au maire relativement à la fidélité du débit et à l'inspection des comestibles.

Il est intéressant de rappeler, en terminant sur ce point, qu'un décret du 22 juin 1863 a abrogé les décrets, ordonnances et règlements généraux ayant pour objet de limiter le nombre des boulangers, *de les placer sous l'autorité des syndicats*, de les astreindre à certaines obligations telles que le dépôt d'un cautionnement, et à la création de réserves de grains et de farines. Aujourd'hui, la loi n'astreint les boulangers

qu'à la surveillance du maire chargé d'assurer la salubrité, la fidélité du débit du pain et sa vente à un prix proportionné au prix du blé. Le maire ne pourrait plus, par exemple, règlementer les conditions de placement des ouvriers boulangers (Cass., 19 février 1864; Dal., 1864, 1, 241); mais si ce n'est plus la loi qui place les boulangers sous l'autorité des syndicats, cette tutelle n'en existe pas moins dans certaines grandes villes où les syndicats d'ouvriers boulangers ont essayé, au moyen de grèves, d'obliger les patrons à ne prendre à leur service que des ouvriers syndiqués et à accepter les conditions imposées par ces associations syndicales. Le législateur a dû se préoccuper tout récemment de cette situation (proposition Bovier-Lapierre, à la Chambre des Députés; amendement de MM. Leygues et Dupuy-Dutemps, tendant à punir les entraves de ce genre à la liberté du travail).

En ce qui concerne la *viande de boucherie*, le maire a, de même que pour le pain, un double droit de surveillance, relativement à sa qualité et à son prix.

Pour s'assurer de la qualité de la viande mise en vente, le maire ordonne que tous les animaux destinés à l'alimentation seront abattus à l'abattoir communal qui existe dans toutes les villes de quelque importance. Les établissements de cette nature sont établis par arrêté préfectoral (décr. du 1er août 1864). Il est admis, en vertu d'une circulaire ministérielle du 22 décembre 1825, que, malgré un tel arrêté, les particuliers peuvent, dans les pays où c'est l'usage, tuer chez eux les porcs destinés à leur consommation personnelle; mais, en dehors de cette exception, tous les bouchers et charcutiers sont obligés, si le maire le

prescrit, de s'adresser exclusivement à l'abattoir communal (Cass., 24 juin et 8 décembre 1865 ; Dal., 1866, 1, 46). Un tel arrêté s'applique non seulement dans l'intérieur de la ville, mais aussi dans toute la commune (Cass., 2 mai 1846 ; Dal., 1846, 4, 41 ; 12 septembre 1851 ; Dal., 1852, 5, 347) ; mais nous ne pensons pas que cet arrêté puisse être appliqué aux bouchers qui, ayant abattu des animaux en dehors de la commune, les y transportent ensuite (en ce sens, avis du Conseil d'Ét. du 15 novembre 1854 ; Cass., 12 juin 1869 ; Dal., 1870, 1, 46 ; décis. minist. intér., 1855, *Bull. offic.* de 1856, p. 116 ; — cependant un arrêt de la Cour de cassation, du 12 novembre 1864 ; Dal., 1865, 1, 456, est en sens contraire) ; mais les viandes apportées dans la commune doivent, si le maire le prescrit, être soumises, à l'abattoir ou en un autre lieu, à une vérification.

Le maire, dans l'intérêt de la salubrité, peut ordonner que les abats ne sortiront de l'abattoir qu'après avoir été échaudés et lavés, sans qu'il puisse cependant exiger qu'ils n'en sortent que cuits et prêts à être livrés (Conseil d'État, affaire des tripiers de Lyon, — 30 juin 1859 ; Dal., 1860, 3, 21). Il prend toutes les mesures nécessaires dans l'intérieur de l'abattoir, mais ces mesures doivent être générales : il ne faut pas que certains bouchers soient avantagés aux dépens des autres (Cass., 1er décembre 1849 et 25 juillet 1850 ; Dal., 1851, 5, 41). Le maire peut prescrire une forme spéciale pour les voitures destinées au transport des viandes de l'abattoir chez les bouchers (Cons. d'Ét., affaire des bouchers de Lyon, 39 juin 1859 ; Dal., 1860,

3, 20) (1); enfin, bien que le commerce de la boucherie soit libre et puisse être exercé sans qu'il soit besoin d'une autorisation, il a été jugé que le maire peut exiger une déclaration de ceux qui veulent ouvrir un étal (Cass., 26 mars 1831 ; Dal., 1831, 1, 170); à plus forte raison, il peut règlementer la tenue de ces étals.

Comme pour les boulangers, le maire peut prescrire aux bouchers d'être toujours suffisamment approvisionnés de viande (Cass., 11 septembre 1840; Dal., 1840, 1, 343; 17 mars 1841; Dal., 1841, 1, 246; 12 juin 1856 ; Dal., 1856, 1, 381 ; 26 décembre 1857, Dal., 1858, 1, 143). Il peut taxer la viande, et comme cette taxe est d'ordre public, le boucher et son acheteur ne pourraient pas, d'un commun accord, y déroger par une convention particulière; le boucher qui vendrait plus cher que le prix fixé par la taxe ne pourrait donc pas être admis à prouver que l'acheteur a consenti à payer un prix plus élevé dans le but d'avoir un morceau meilleur ou sans os (Cass., 18 et 25 mai 1855 ; Dal., 1856, 1, 224). Néanmoins, comme le prix de la viande est très variable suivant le morceau acheté, les maires ne devront recourir à la taxe que dans le cas de nécessité absolue et ils auront soin, en outre, de la graduer d'après la nature ou la qualité de la viande.

(1) La *Gazette des Tribunaux*, du 13 février 1892, publie un arrêt rendu le 12 février par le Conseil d'Etat déclarant illégal un arrêté municipal qui prescrivait, dans l'intérêt de la commodité du passage sur la voie publique, une forme spéciale pour les voitures servant au transport du plâtre. C'est qu'il ne s'agissait pas en l'espèce de sauvegarder la santé des citoyens ; il n'y avait là qu'une simple mesure de propreté insuffisante pour justifier la décision du maire.

Les contraventions à la taxe sont punies non point par l'article 471 n° 15 du Code pénal, mais par l'article 479 n° 6 qui est plus rigoureux (Cass., 24 juin 1865; Dal., 1865, 5, 38), et « chaque fait spécial de vente au-dessus de la taxe, dit cet arrêté, doit être réprimé par la prononciation d'une amende distincte ».

II. — POLICE RURALE

Ce n'est pas seulement dans l'intérieur des agglomérations que le maire doit assurer la tranquillité, la sécurité et la salubrité; c'est dans toute l'étendue de la commune : l'article 91 de la loi du 5 avril 1884 le charge expressément de la police rurale. Mais son rôle, à cet égard, est relativement assez restreint, soit par l'ancienne législation de 1791, encore en vigueur jusqu'à la confection complète du Code rural, soit par les lois récentes destinées à constituer les premiers titres de ce nouveau Code.

La loi du 6 octobre 1791 a réprimé, par des dispositions spéciales, la plupart des atteintes qui pourraient être portées à la tranquillité, à la sécurité et à la salubrité dans les campagnes; elle en a fait des délits et des contraventions : plusieurs de ses dispositions sont passées dans le Code pénal. Cette loi a été modifiée dans quelques-unes de ses parties par les lois des 4 avril, 9 juillet, 18 juillet 1889 et 22 juin 1890. La loi du 22 juillet 1881 a spécifié les mesures à prendre en cas d'épizootie. Enfin, la règlementation de la chasse et de la pêche a été rangée parmi les questions de police générale de l'Etat.

Malgré ces restrictions apportées à l'exercice des droits de police du maire, ce magistrat n'en a pas moins certains pouvoirs qui sont relatifs : 1° *à la publication des bans de vendanges et autres récoltes*; 2° à la *police du droit de vaine pâture* ; 3° aux *autres mesures de police destinées à assurer le bon ordre, la sécurité et la salubrité dans les campagnes.*

Bans de vendanges et autres récoltes. — Avant la loi du 9 juillet 1889, on discutait beaucoup, en doctrine, la question de savoir si le maire pouvait publier des « bans de vendanges », c'est-à-dire des arrêtés, pris en conformité d'un usage immémorial, pour fixer l'époque à laquelle les propriétaires de vignes situées dans la commune pourraient procéder à la vendange. Certains auteurs faisaient remarquer que l'arbitraire du maire pouvait compromettre de gros intérêts et gêner singulièrement les propriétaires de vignobles ; néanmoins, le droit du maire à cet égard ne paraissait pas discutable en présence de l'article 475, n° 1, du Code pénal : la Cour de cassation l'avait notamment consacré dans un arrêt du 24 février 1865 (Dal., 1865, 1, 496).

La question a été résolue législativement par la loi du 9 juillet 1889 (Code rural), art. 13. Cette disposition légale, restreignant les pouvoirs du maire à ce point de vue, pour faire droit en partie aux réclamations formulées contre les bans de vendanges, déclare qu'il faudra, pour établir un tel ban ou même le maintenir : 1° une délibération du Conseil municipal ; 2° l'approbation de cette décision par le Conseil général. Lorsque ces conditions auront été remplies, le ban de vendanges

établi ou maintenu sera réglé par arrêté du maire.

De même que sous la législation de 1791, le ban de vendanges, lorsqu'il est établi ou maintenu, ne s'applique pas aux vignobles clos (art. 13 de la loi du 9 juillet 1889). Un vignoble est réputé clos lorsqu'il est « entouré soit par une haie vive, soit par un mur, une palissade, un treillage, une haie sèche, d'une hauteur d'un mètre au moins; soit par un fossé de un mètre vingt centimètres à l'ouverture et de cinquante centimètres de profondeur, soit par des traverses en bois ou des fils métalliques distants entre eux de trente-trois centimètres au plus et s'élevant à un mètre de hauteur, soit par toute autre clôture continue et équivalente faisant obstacle à l'introduction des animaux » (art 6 et 13, l. 9 juil. 1889).

Les contraventions aux bans de vendanges ont punies par l'article 475, n° 1, du Code pénal ; mais l'existence de ce ban n'empêcherait pas les propriétaires de cueillir avant l'époque fixée les raisins qui leur seraient nécessaires pour leurs besoins journaliers (Cass., 7 décembre 1855 ; Dall., 1856, 1, 58); de même le maire ne pourrait pas, pour assurer l'exécution du ban, interdire aux habitants quels qu'ils soient de pénétrer dans les vignes avant une certaine époque (Cass., 24 fév. 1865; Dal , 1865, 1, 496).

Le maire peut-il publier d'autres bans que les bans de vendange? M. Serrigny le conteste ; de même M. Batbie (*Traité de Droit public et administratif*, IV, n° 190). Au contraire, la Cour de cassation estime, — avec raison, croyons-nous, — que ce droit appartient au maire, car si on peut admettre qu'il a été implicitement aboli en 1791, il a été rétabli par l'ar-

ticle, 475, n° 1, du Code pénal ; celui-ci, en effet, punit les infractions commises aux bans de vendanges « ou autres bans » ; le maire peut donc, dit la Cour suprême, publier annuellement des bans de récolte (relatifs, par exemple, à la fauchaison et à la moisson) dans les communes où ces bans sont d'un usage immémorial. Cette jurisprudence, établie par un arrêt du 6 mars 1834 (Dal., 1834, 1, 189), a toujours été maintenue depuis. La loi du 9 juillet 1889 ne s'étant occupée que du ban de vendange, il faut en conclure que les maires peuvent, comme par le passé, en publier d'autres sans recourir aux formalités édictées par l'article 13 de cette loi ; le ban relatif à la moisson, par exemple, publié par le maire, de sa propre autorité, sans un vote du Conseil municipal et l'approbation du Conseil général, sera donc légal et devra être sanctionné par les dispositions de l'article 475, n° 1, du Code pénal.

A côté de ce texte, il faut citer les articles 471, § 10, et 473 du même Code, qui punissent ceux qui auront glané, râtelé ou grapillé dans les champs non complètement dépouillés ou pendant la nuit. Pour faire respecter ces prescriptions, le maire peut prendre les mesures qui lui semblent nécessaires et ordonner, par exemple, d'attendre que la vendange soit terminée dans toute l'étendue de la commune (Cass., 25 mai 1848; Dal., 1848, 5, 22; 27 janvier 1860; Dal., 1860, 1, 372); en conséquence, serait punissable, en présence d'un tel arrêté, celui qui grapillerait dans une vigne vendangée, si d'autres vignes de la commune ne l'étaient pas encore. Le maire pourrait, de même, décider que les habitants de la commune, pauvres, malades ou

infirmes, auraient seuls le droit de glaner ou de grapiller et ordonner, en conséquence, que tous ceux qui voudraient se livrer au grapillage et au glanage fassent des diligences pour obtenir une permission de l'autorité municipale.

Telles sont les règles relatives à la publication des bans, au grapillage et au glanage ; mais la Cour suprême a décidé que, sous prétexte d'assurer l'exécution des bans de vendanges et de moissons ou la règlementation du grapillage et du glanage, le maire ne pouvait pas empêcher les citoyens de passer sur les chemins publics bordant des champs dont les récoltes seraient encore sur pied (14 janvier 1848 ; Dal., 1848, 1, 64), ou défendre à tous les habitants d'aller faire de l'herbe dans les blés (3 décembre 1859 ; Dal., 1859, 1, 520).

En terminant sur ce point, constatons que l'article 14 de la loi du 9 juillet 1889 (nouveau Code rural), a abrogé purement et simplement la loi du 6 messidor an III qui prohibait la vente des blés en vert et chargeait les officiers municipaux de veiller à l'exécution de cette prohibition.

Dans un but de sécurité facile à comprendre, le maire, bien que n'ayant pas la police de la chasse, peut défendre de chasser dans les vignes pendant le temps de la vendange et du grapillage (Cass., 14 février 1874 ; Dal., 1874, 1, 280) ; il en serait de même pour les champs pendant la moisson et à l'époque du glanage. Il pourrait encore, dans l'intérêt de la sécurité des passants, interdire la chasse à tir et au fusil sur les chemins.

Avant la loi du 5 avril 1884, il se produisait sou-

vent, au sujet de la police de la chasse, un conflit relatif à la destruction des animaux nuisibles, le préfet étant seul chargé de règlementer la chasse, et le maire ayant à assurer la tranquillité, la securité et la salubrité aux champs comme à la ville. Qui est-ce qui déciderait qu'un animal est nuisible ou non ? La question se posait notamment pour les lapins que le Conseil d'Etat avait pris sous sa protection dans un arrêt du 1er avril 1881 (Dal., 1881, 3, 41 ; voir aussi l'arrêt du Conseil d'Etat, du 12 mai 1882 ; Dal., 1883, 3, 100). Cette difficulté a été résolue par la loi municipale actuelle qui, dans son article 90, n° 9, charge le maire, sous le contrôle du Conseil municipal, de prendre, de concert avec les propriétaires, les mesures propres à combattre les animaux nuisibles : seront considérés comme animaux nuisibles, en vertu de ce texte, les animaux qui auront été désignés comme tels dans l'arrêté relatif à la chasse pris par le préfet (1) pour toute l'étendue du département. Le même texte donne au maire le droit de requérir les habitants pour procéder, avec armes et chiens dressés à cet effet, à la destruction des loups et des sangliers.

Un jugement du tribunal d'Evreux, du 15 février 1892, a décidé que le maire ne pouvait prescrire la destruction générale et permanente des animaux nuisibles ; la prescription ou l'autorisation doit être spéciale et temporaire.

Police du droit de vaine pature. — Les lois des 9 juillet 1889 et 22 juin 1890 règlent aujourd'hui les

(1) En ce qui concerne les lapins, la jurisprudence ne les considérant pas en principe comme nuisibles n'en autorise pas la chasse au fusil sans permis.

questions relatives à la vaine pâture ; elles tendent d'ailleurs à restreindre ce droit. Le principe du droit de vaine pâture (qui est aboli sur les terrains clos, conformément à l'article 6 de la loi du 9 juillet 1889 transcrit ci-dessus), est aboli sur les prairies artificielles, sur les terres ensemencées non dépouillées de leurs récoltes et d'une manière générale sur toutes les prairies, par la loi du 22 juin 1890 ; cependant, dit ce texte, dans l'année de la promulgation de cette loi, le maintien du droit de vaine pâture sur les prairies naturelles, fondé sur une ancienne loi ou coutume, sur un usage immémorial ou sur un titre, pourra être réclamé par une commune ou une section de commune par le Conseil municipal ou par requête d'un ou plusieurs ayant droit adressée au préfet.

Ainsi donc, c'est au Conseil municipal (comme pour le maintien ou l'établissement du ban de vendange) qu'a été donné le pouvoir de demander à l'autorité préfectorale, dans les délais ci-dessus indiqués, le maintien du droit de vaine pâture.

Dans les communes où ce droit a été conservé, le maire publie la délibération du Conseil municipal et en assure l'éxécution. Il ne lui appartient pas de fixer sur quelles terres le droit de vaine pâture sera exercé, ce point ayant été réglé par la loi, qui en excepte les terres ensemencées et les prairies artificielles ; mais il peut règlementer la vaine pâture dans ses rapports avec les matières qui rentrent dans ses attributions ; par exemple, il peut interdire la dépaissance sur les chemins vicinaux et ruraux et règlementer le passage des bestiaux sur ces chemins (Cass., 1er décembre 1854 ; Dal., 1854, 5, 784) ; il peut fixer les heures de la

vaine pâture suivant les saisons, prendre des mesures pour empêcher la divagation des bestiaux et rendre leur surveillance plus facile par le pâtre commun. Son rôle lui sera le plus souvent tracé par le Conseil municipal dont il aura à compléter les délibérations en cas d'insuffisance, conformément à son droit de police.

Autres mesures de tranquillité, de sécurité et de salubrité. — En dehors des pouvoirs qui appartiennent au maire relativement aux bans de vendanges et autres récoltes, et à la surveillance de la vaine pâture, les lois et la jurisprudence lui reconnaissent encore certains droits de police rurale. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 9 du titre II de la loi de 1791, il doit faire une visite annuelle aux fours et cheminées de tout bâtiment éloigné de moins de cent toises des autres habitations ; il peut aussi ordonner la réparation et la démolition des âtres mal construits. En vertu de l'article 13 du titre II de la même loi, le maire doit ordonner l'enfouissement des animaux morts, si le propriétaire n'y procède pas lui-même, auquel cas celui-ci est tenu d'en payer les frais ; il est en outre condamné à une amende de la valeur d'une journée de travail.

La Cour de cassation a encore reconnu au maire le droit de prohiber la culture ou la reproduction des plantes nuisibles (Cass., 27 janvier 1866; Dal., 1866, 1, 367), le roussissage du chanvre et du lin dans les cours d'eau voisins des habitations agglomérées (Cass., 5 février 1847; Dal., 1847, 1, 58). Un arrêt du Conseil d'Etat, du 30 mars 1867, avait aussi reconnu au maire le droit de fixer la distance à laquelle les ruches devaient se trouver éloignées des chemins publics ; mais la loi du

4 avril 1889 (Code rural) a conféré ce droit au préfet qui fixe cette distance, après avis du Conseil général. L'article 6 de la même loi donne aussi aux préfets, après avis des conseils généraux, le droit de fixer, soit pour toutes les communes, soit, — chose remarquable, — pour chaque commune séparément, l'époque d'ouverture et de clôture des colombiers.

Ces dernières constations nous amènent à faire, en terminant, la remarque suivante : c'est que si, en matière de police municipale, la législation la plus récente donne au maire les pouvoirs les plus étendus, on rencontre, au contraire, dans les lois destinées à faire partie du nouveau Code rural, une tendance bien marquée à restreindre en matière de police rurale les pouvoirs du maire déjà peu étendus à cet égard.

TROISIÈME PARTIE

LÉGISLATION COMPARÉE

Il y a, dans la plupart des Etats étrangers, des circonscriptions administratives analogues à nos communes ; mais, tandis qu'en France elles sont toutes, — grandes et petites, — soumises à un régime uniforme (ce qui est absolument conforme à notre caractère national et simplifie en même temps le contrôle administratif), on trouve, au contraire, dans bien des pays, une distinction fondamentale entre les communes urbaines et les communes rurales; il en est ainsi notamment en Allemagne, en Angleterre, aux Etats-Unis, etc. : dans l'Etat de Californie, une législation assez récente (13 mars 1883) a distingué six classes de corporations municipales soumises, suivant le chiffre de la population, à des régimes différents.

On trouve, en général, à l'étranger, à la tête de ces circonscriptions admimistratives, un conseil communal et des magistrats ou fonctionnaires qui, sous le nom de bourgmestre, échevin, syndic, alcade, etc., rem-

plissent des fonctions analogues à celle de nos maires et adjoints. Les maires sont nommés par l'Etat en Hollande, Danemark, Suède, Portugal ; ils sont nommés par le Conseil en Angleterre, Russie, Prusse, Saxe, Bavière, Grèce, mais leur nomination doit être confirmée par l'Etat ; elle n'a pas besoin de l'être dans les villes anglaises, sauf Londres, en Autriche et aux Etats-Unis. En Italie, les maires (syndics) étaient autrefois nommés par le gouvernement, mais pris parmi les membres du Conseil ; une loi récente a conféré aux Conseils communaux le droit de les élire.

Le maire est chargé, à l'étranger comme en France, de l'administration et de la police locale; mais il y a, à cet égard, une différence importante à signaler entre notre législation et la plupart des législations étrangères : tandis que chez nous le maire fait seul les règlements municipaux et en assure l'exécution, il partage ce pouvoir, dans beaucoup de pays, avec le Conseil municipal ou une partie de ce conseil : en Allemagne, ce sont les membres du *magistrat* ; en Italie, c'est la *giunta* ; en Espagne, *l'ayuntamiento* ; en Belgique, le *collège des échevins* ; dans les villes anglaises et américaines, la Cour des *aldermen* (1) .

Ces renseignements généraux étant donnés, nous allons entrer dans quelques développements a l'égard des principaux Etats, — notamment de ceux qui nous entourent, — et comparer quelques-unes des ordonnances de police locale édictées dans ces divers pays avec les arrêtés municipaux pris en France par les maires dans des circonstances analogues.

(1) *Revue d'administration*, 1878, I, p. 180 et 181.

ALLEMAGNE

On distingue en Allemagne des communes urbaines (villes), des communes rurales et des districts fonciers *(selbstandige Gütsbezirke)*; ces districts sont de grandes propriétés administrées directement par leurs propriétaires ou par des suppléants délégués par eux. On trouve cette institution en Prusse, en Saxe et dans le grand-duché de Bade ; elle n'existe plus en Bavière ni dans le Wurtemberg.

Dans les villes, il y a un Conseil municipal et un bourgmestre ; mais ce bourgmestre, le plus souvent, n'est pas seul investi du pouvoir d'administration et de règlementation ; il y a autour de lui une commission exécutive appelée le *magistrat*, semblable au « collège des échevins de Belgique ; les membres de cette commission sont nommés par le Conseil municipal : ils reçoivent un traitement. Le *magistrat* est présidé par le bourgmestre qui a sur ceux qui le composent un droit de remontrance et de blâme, ainsi que cela résulte d'une décision du tribunal administratif supérieur de Berlin, du 1er décembre 1888.

Mais l'institution du *magistrat* n'existe pas dans toutes les villes; celles de la rive gauche du Rhin notamment (Prusse Rhénane) ont à leur tête un bourgmestre élu par le Conseil municipal et confirmé dans ses fonctions par le roi de Prusse ; le bourgmestre est dans ces villes le chef de la police municipale (1).

En Alsace-Lorraine, une loi de 1887 a abrogé la

(1) *Rev. d'adm.*, 1888, I, p. 344.

législation française relativement à la nomination des maires et adjoints dans les pays annexés ; elle en a fait de véritables fonctionnaires de l'Empire pouvant être choisis en dehors du Conseil municipal ; certains fonctionnaires se font parfois mettre provisoirement en disponibilité et envoyer comme maires et adjoints en Alsace-Lorraine. Ils sont généralement rétribués, et le paiement de leur traitement *(wartegeld)* constitue une dépense obligatoire pour la commune (1).

Les divers fonctionnaires dont nous venons de parler ou le *magistrat,* suivant les villes, prennent les mesures relatives à la tranquillité, à la sécurité et à la salubrité. Cependant, lorsque certaines mesures de police rentrent dans les matières de police générale uniformément réglées pour l'un des Etats de la confédération ou pour l'Empire, elles sont alors édictées par des fonctionnaires spéciaux. — Il y a, à Berlin comme à Paris, un préfet de police.

Parmi les mesures relatives à la tranquillité publique, signalons les plus intéressantes :

Il a été jugé que, dans le but de prévenir les attroupements, l'autorité locale peut interdire la publicité faite au moyen de transparents lumineux. La publicité par voie d'affiches peut aussi être règlementée et l'autorité locale a le droit de fixer les emplacements où seront placés les tableaux spéciaux destinées à recevoir les affiches qui ne peuvent pas être apposés ailleurs. Les réunions publiques dans les rues pouvant aussi causer des attroupements dangereux pour la tranquillité publique, ceux qui veulent organiser des réunions

(1) *Rev. d'adm.*, 1887, II, p. 354.

en plein air doivent en obtenir l'autorisation et, en cas de troubles, ces réunions peuvent être dissoutes ; quant aux assemblées tenues dans des locaux fermés, elles doivent être précédées d'une déclaration faite à l'autorité locale, au moins vingt-quatre heures à l'avance, lorsque l'on doit y discuter des questions d'intérêt public.

C'est encore dans l'intérêt de l'ordre et de la tranquillité que l'autorité locale a édicté, dans beaucoup de villes, des mesures prohibant la présence de musiques dans les cortèges et les convois ; ces dispositions ont été déclarées légales. — Au sujet des inhumations, il est intéressant de remarquer que le clergé peut refuser d'inhumer les suicidés dans la partie du cimetière qui a été bénie. Rappelons que la question de la crémation a été depuis longtemps discutée en Allemagne. Elle a été autorisée d'abord dans la ville de Gotha ; la ville de Hambourg a bientôt après suivi son exemple (1).

En ce qui concerne les débits de boissons, la législation prussienne n'autorise l'ouverture de ces établissements que lorsqu'il n'y a pas d'inconvénient pour le voisinage, notamment lorsqu'il ne se trouve pas dans le quartier une école ou un lieu de culte. De même on a déclaré légale une ordonnance du bourgmestre de Barnem interdisant aux enfants mineurs d'entrer dans des débits de boissons sans être accompagnés (2). Pour ce qui est des brasseries, il a été décidé que l'article 41 de la loi du 1er juin 1883 sur les métiers (liberté de l'industrie) ne permettait pas à l'autorité locale d'interdire

(1) *Rev. d'adm.*, 1879, I, p. 344.
(2) *Rev. d'adm.*, 1880, VI, p. 458.

l'emploi des femmes pour le service de l'établissement. Signalons aussi, sur les brasseries, une curieuse ordonnance de police applicable dans un certain nombre de villes de Prusse : cette ordonnance, considérant comme une fraude sur la quantité de la marchandise vendue le fait, pour les brasseurs et les débitants de bière, de ne pas remplir les verres livrés aux consommateurs ou de les remplir avec de la mousse, décide que les débitants qui agiront de la sorte tomberont sous le coup des dispositions de l'article 263 du Code pénal qui édicte une peine d'emprisonnement, une amende et la privation des droits civiques !

Parmi les mesures relatives à la sécurité des habitants, les unes concernent l'entretien de la voie publique, les autres la circulation sur la voie publique. Comme en France, les ordonnances de police prescrivent le balayage devant les habitations ; mais l'enlèvement des neiges nécessitant un travail important et assez fréquent, constitue un service public payé par la commune. La circulation doit être libre sur les trottoirs, aussi des mesures de police sont prises pour prohiber l'encombrement de la voie publique.

Au sujet de la circulation, une excellente mesure a été prise par le préfet de police de Berlin : il est défendu de se promener dans les rues en portant horizontalement sous le bras une canne, un parapluie ou certains fardeaux pouvant salir ou blesser les passants. Une décision de ce genre ne serait pas inutile chez nous. — La circulation des véhicules est règlementée comme celle des piétons ; parmi les décisions relatives aux voitures de place, signalons celle qui fixe un tarif obligatoire (ordonnance du préfet de police de Berlin,

du 8 août 1884). — Enfin, la circulation des animaux malfaisants ou nuisibles est interdite. Les chiens sont l'objet de mesures très sévères ; la police fait abattre tous ceux qui sont trouvés vaguant en liberté dans les rues. Les propriétaires de chiens sont, comme en France, soumis à une taxe qui varie suivant les villes ; elle se compose en général d'un droit fixe et d'un droit proportionnel calculé suivant la catégorie du chien (chien de garde ou chien de luxe), ou suivant sa taille. Le maximum de la taxe pouvant être appliqué a été sensiblement élevé par la loi du 1er mars 1891.

C'est encore dans l'intérêt de la sécurité que les autorités locales prohibent l'emploi, pour la couverture des maisons, de lattes de bois, de roseau, de paille ou de toute autre matière facilement inflammable. Un jugement du tribunal de Colmar a tout récemment proclamé la légalité d'un tel arrêté. — Faut-il considérer comme une mesure de sécurité l'ordonnance du préfet de police de Berlin, soumettant les médecins, dentistes, chirurgiens, sages-femmes, à l'obligation de demander l'autorisation d'exercer à un fonctionnaire spécial, le médecin des épidémies (1) ?

En ce qui concerne les pouvoirs de l'autorité municipale relativement à la salubrité, il faut citer une décision du tribunal administratif supérieur de Berlin, du 26 juin 1889, décidant que les propriétaires peuvent en principe laisser déverser sur la voie publique, non seulement les eaux pluviales provenant de leurs immeubles, mais même les eaux ménagères, sans avoir besoin d'en demander l'autorisation. C'est seulement en

(1) *Rev. d'adm.*, 1881, VIII, p. 89-90.

cas d'épidémie ou de nécessité absolue que l'autorité municipale peut, dans l'intérêt de la salubrité, suspendre l'exercice de ce droit des particuliers. — L'autorité municipale peut encore concourir, avec les agents de l'autorité publique, pour la surveillance des denrées alimentaires et prendre des mesures relativement à l'abatage des animaux destinés à la consommation. Depuis longtemps il était défendu, dans les villes où il y a un abattoir, d'avoir des tueries particulières ; mais cette prohibition n'était que théorique. Des mesures ont été prises récemment pour l'appliquer d'une manière rigoureuse et le *magistrat* de Francfort-sur-le-Mein a, en outre, édicté en 1881 un règlement défendant à toute personne d'apporter en ville, sauf en petite quantité et pour sa consommation, de la viande du dehors. (Confirmé par un arrêt de la Cour de cassation de Leipzig, du 15 octobre 1887, affaire Goldberg.)

En terminant ce qui est relatif à l'Allemagne, il est intéressant de signaler une circulaire du comte d'Eulenbourg, en date du 15 décembre 1878, relative à la réquisition de la force armée qui peut, comme en France, être faite si cela est nécessaire par les autorités locales pour assurer le maintien de l'ordre. Il est dit dans cette circulaire, relativement aux troupes de la gendarmerie, qu'il faut éviter de donner aux réquisitions adressées à ces troupes la forme d'un ordre et qu'il importe de ne pas avoir envers ce corps une attitude trop raide ou trop impérative (*schroff und herrisch*). De même chez nous, l'article 97 du décret du 1er mars 1854 déclare que les réquisitions adressées par les autorités civiles à la gendarmerie ne doivent contenir aucun terme im-

pératif ni aucune formule pouvant porter atteinte à la considération de cette arme d'élite (1).

ANGLETERRE

Avant l'*act* récent du Parlement anglais qui a créé des *conseils de comté*, la diversité la plus grande régnait dans l'administration locale en Angleterre. Tandis qu'une petite partie de la ville de Londres, la Cité, possédant à peine deux cent mille habitants, avait à sa tête le lord-maire assisté de vingt-six *aldermen* (nommés à vie par les *freemen*, chefs des familles contribuables), l'administration des autres quartiers de Londres était celle des paroisses, c'est-à-dire qu'ils avaient à leur tête une *vestry*, sorte de conseil de fabrique, nommé par les électeurs censitaires, dont le pasteur faisait partie de droit, et qui remplissait les fonctions de Conseil municipal : l'administration locale était entre les mains des *vestries* et de diverses commissions spéciales. En dehors de Londres, il y avait des *municipal boroughs*, absolument indépendants des comtés dans lesquels ils étaient enclavés ; au contraire, l'individualité des paroisses rurales était fort mal caractérisée. Enfin, tandis que dans certains bourgs l'administration locale appartenait à quelques grands propriétaires nommés par la couronne, on trouvait dans les autres des *corporations* locales à peu près semblables à nos conseils municipaux.

Une tentative d'unification a été faite par la création de *conseils de comté* qui prennent des mesures applica-

(1) *Rev. d'adm.*, 1878, I, p. 221.

bles au comté tout entier. Un « conseil » de ce genre a été donné à la ville de Londres érigée en comté ; cette innovation n'a pas porté une grave atteinte à l'importance du lord-maire, — importance qui est d'ailleurs plus apparente que réelle, — mais elle a eu pour résultat de lui enlever le caractère de représentant de la ville de Londres : en effet, lorsque la Cité avait seule une importance sérieuse au point de vue de l'administration locale, le lord-maire qui en était la personnification, représentait la capitale de l'Angleterre ; au contraire, maintenant que le comté formé par la ville de Londres est administré par un « conseil, » c'est le président de cette assemblée qui est le véritable représentant de la ville. A ce point de vue, il a, à l'égard du lord-maire, la même supériorité que le président du conseil municipal de Paris à l'égard du maire de l'un des vingt arrondissements, fût-ce du plus important. Cela est si vrai, que quand le Conseil municipal de Paris a voulu, il y a quelques semaines, inviter le représentant de la capitale de l'Angleterre à venir en France pour le remercier de l'accueil reçu par le bureau du Conseil de municipal de Paris lors de son voyage à Londres, de nombreuses discussions se sont élevées pour savoir si c'était au lord-maire que l'invitation devait être adressée, comme cela avait eu lieu en 1889, ou aux membres du bureau du *conseil de comté* de Londres.

Néanmoins, le lord-maire continue à avoir, au moins nominalement, une très haute situation par suite de la solennité dont on entoure son installation, suivant une antique tradition qui mérite d'être rappelée.

Le lord-maire est nommé chaque année, le 29 sep-

tembre, jour de la saint Michel, par la *corporation* de la cité (les *aldermen*, unis à la *livery*, ensemble des corps de métiers — *Guilds* —). Le 9 novembre, jour de la saint Martin, ou le lendemain si le 9 est un dimanche, le lord-maire, dont la désignation a été préalablement approuvée par la reine, prend possession de sa charge en allant, en grande pompe, du *Guildhall* à Weitsminster pour réclamer, suivant l'usage, à la Cour des barons de l'Echiquier, au nom des citoyens, le libre exercice de leurs anciens droits, privilèges et libertés. Le cortège qui accompagne le nouveau lord-maire comprend les *aldermen*, les shériffs et sous-shériffs, ainsi que des musiques, des porteurs de bannières et des cavaliers revêtus de costumes du moyen-âge. Le soir a lieu un banquet dans lequel le chef du gouvernement harangue le représentant de la cité. — La veille de la cérémonie, le lord-maire, dont les pouvoirs sont expirés, remet à son successeur le sceptre, la masse, l'épée, le sceau et ses autres attributs.

Le lord-maire est pris parmi les *aldermen*. Il faut être très riche pour aspirer à ces fonctions, car on n'évalue pas à moins de 500,000 francs la dépense que fait le lord-maire pendant l'année de sa charge : ces « frais de représentation » ont quelque ressemblance avec les dépenses que faisaient autrefois les édiles romains pendant la durée de leur magistrature. Aussi, bien que rien ne s'oppose à la réélection du lord-maire, ce fait ne se produit généralement pas (1).

Les *Conseils du comté* et les *aldermen* des corpora-

(1) *Rev. d'adm.*, III, p. 458.

tions municipales édictent les mesures relatives à la tranquillité, à la sécurité et à la salubrité lorsqu'elles n'ont pas été prises par la loi elle-même, — ce qui est assez fréquent, — et confiées à des Conseils spéciaux ; en ce qui concerne l'hygiène et la salubrité, par exemple, d'importants progrès ont été réalisés depuis l'année 1837 où parut l'*act* rendant obligatoire l'enregistrement des décès (1) ; un Conseil supérieur de la santé (*general board of Headth*), beaucoup plus solidement organisé que notre Conseil supérieur de l'Assistance publique, a sous sa direction plus de 8,000 fonctionnaires; les services suivants sont sous la surveillance du Conseil de santé : hygiène, architectes sanitaires, ingénieurs sanitaires, vaccination, hygiène des fabriques, service des eaux, de la statistique et du contentieux.

Parmi les mesures de sécurité publique, signalons les règlements sévères des Conseils de comté à l'égard des chiens : tout chien rencontré sur la voie publique non muselé et non tenu en laisse est aussitôt abattu. Tout chien tenu en laisse et non muselé est capturé et mis en fourrière pendant un certain temps.

En ce qui concerne les inhumations, rappelons que les lieux de sépulture se trouvant généralement placés autour des églises, c'est au clergé qu'appartient la police des cimetières. Contrairement à ce qui a lieu en Belgique, en France et dans quelques autres pays, le cimetière n'est pas neutre. Jusqu'à ces derniers temps, on ne pouvait y être inhumé sans le concours du clergé

(1) Discours du docteur Brouardel au Congrès d'hygiène de Londres (*Rev. d'am.*, 1891, III, p. 102).

anglican ; il n'en est plus ainsi aujourd'hui, mais certaines restrictions ont subsisté et les dissidents sont ensevelis dans une partie spéciale des cimetières. — La crémation n'est point considérée comme autorisée par la loi.

AUTRICHE

Chaque commune, en Autriche, a à sa tête un Conseil municipal nommé par un collège électoral composé de tout chef de famille ; les officiers et même les femmes, propriétaires dans la commune, peuvent voter. L'administration de la commune appartient à un *magistrat*, c'est-à-dire à un collège analogue à celui des échevins de Belgique ou à la junte italienne ; il se compose d'un bourguemestre et de deux ou plusieurs échévins, tous nommés par le Conseil municipal.

Les représentants des communes ont des attributions *propres* et des attributions *déléguées*. Parmi les premières, il faut citer le droit de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des personnes et des propriétés, la police des voies publiques, des marchés, des subsistances, des poids et mesures, la police des mœurs, en un mot : la police municipale.

Parmi les divers règlements concernant la police locale en Autriche, nous citerons une ordonnance du 1er février 1878 prise par la municipalité de Vienne relativement aux inhumations ; cette ordonnance est assez curieuse : en cas d'épidémie, les corps sont apportés à la « salle des morts » du cimetière central ou d'un cimetière de quartier ; cette institution a pour but de prévenir les inhumations précipitées. Chaque cadavre est mis en rapport avec un avertisseur élec-

trique, mais il ne paraît pas qu'il ait été jamais utilisé. Les convois suivent toujours le chemin le plus court ; lorsqu'ils passent sur les boulevards (*ringstrasse*) ils doivent suivre une allée latérale. De la maison du défunt à l'église, le convoi peut aller au pas ; la présence de musiques dans le cortège est autorisée de même que celle des signes extérieurs du culte ; mais de l'église au cimetière tout cela doit avoir disparu et le convoi doit, autant que possible, aller au trot. Les permis d'inhumation, délivrés au « bureau central des décès » après avis du médecin de la ville, sont collés sur le cercueil ou remis au fossoyeur à l'entrée du cimetière ; une fois là, c'est le fossoyeur qui règle la marche du cortège. Les corps placés dans la fosse commune portent un numéro d'ordre en métal. Ceux qui proviennent des hôpitaux, sont rapidement inhumés sans que le fossoyeur soit tenu d'attendre l'arrivée des membres de la famille qui auraient manifesté l'intention d'assister à l'inhumation (1).

Le régime municipal de la Hongrie est semblable à celui de l'Autriche. Chaque commune a à sa tête un *magistrat* composé du bourgmestre, de conseillers du magistrat (*Magistrats-Räthen*) et de quelques fonctionnaires. C'est un conseil exécutif chargé de l'administration et de la police locale.

On sait que le traité de Berlin a donné à l'Autriche l'administration de deux provinces : la Bosnie et l'Herzégovine. Leur organisation municipale ne diffère pas sensiblement de celle de l'Autriche-Hongrie ; elle comprend un Conseil municipal ayant à sa tête un bourgmestre et un vice-bourgmestre qui forment un Conseil

(1) *Rev. d'adm.*, 1878, III, pp. 121 et suiv.

ou *magistrat* chargé de préparer les ordonnances de police et d'en fixer la sanction en édictant des peines qui ne peuvent excéder 100 florins. Mais, dans ces provinces, le tiers des membres du Conseil municipal est nommé par le gouvernement et les deux tiers par les habitants suivant un régime censitaire.

BELGIQUE

L'administration des communes, en Belgique, appartient à un Conseil communal ayant à sa tête un maire (bourgmestre) et des adjoints (échevins) qui sont nommés par le Conseil communal dans 32,500 communes et par le gouvernement dans 3,500. En cas d'urgence, notamment en cas d'attroupement ou d'émeute, les règlements de police sont valablement faits par le bourgmestre agissant seul et de sa propre autorité, sauf à en référer aussitôt au Conseil communal (art. 94 de la l. mun.) (1). Une autre partie de la police locale, notamment la police de la voirie, appartient au *collège des bourgmestre et échevins;* mais le principe du pouvoir règlementaire dans la commune, confié chez nous au maire, appartient, en Belgique, au Conseil communal. Ces règlements sont ensuite exécutés par le bourgmestre; en conséquence, la délibération qui serait faite par un Conseil municipal pour surveiller l'exécution de ces règlements devrait être annulée (commune d'Ixelles, 6 septembre 1879).

(1) Le bourgmestre a aussi le droit de suspendre un commissaire de police pendant quinze jours.

(2) *Rev. d'adm.*, 1880, VI, pp. 145 et suiv.

En France, les contraventions aux règlements de police municipale sont sanctionnées par l'article 471, n° 15, du Code pénal. La loi belge permet aux conseils communaux de fixer eux-mêmes cette sanction ; ils ne peuvent, du reste, édicter que des peines de simple police. Comme en France, le juge ne peut sanctionner que les règlements municipaux qui lui paraissent légalement faits.

En principe, le préfet ne peut, chez nous, se substituer au maire que quand celui-ci refuse de prendre les mesures qu'il a le devoir de prescrire, ou lorsqu'il fait un règlement applicable à toutes les communes du département De même un arrêt de la Cour de cassation de Belgique, du 29 avril 1872, a décidé que les conseils provinciaux ne peuvent substituer leur action à celle des conseils communaux en ce qui concerne la police locale. Mais si le bourgmestre refuse d'accomplir certains actes qui sont prescrits par la loi, l'administration supérieure peut les accomplir à sa place ou les faire exécuter par des délégués spéciaux; les frais occasionnés par la mission de ces délégués sont à la charge du bourgmestre.

On sait que, dans certaines villes de France, le Conseil municipal vote au maire des frais de représentation; en Belgique, les conseillers municipaux touchent des « jetons de présence ».

Parmi les mesures prises par les administrations locales, en Belgique, dans l'intérêt de la tranquillité, nous citerons d'abord les ordonnances interdisant, en cas de troubles, les attroupements en plein air, bien que ces attroupements ne soient pas, en principe, prohibés. Les autorités administratives et notamment

les bourgmestres qui veulent les disperser par la force, doivent adresser à celui qui commande la force armée une réquisition écrite. Lorsqu'à la suite de troubles des dégâts sont causés et que des personnes sont blessées, la commune en est civilement responsable (Cour de Bruxelles, 25 mai 1880, *Rev. d'adm.*, 1881, VII, p. 486).

Les communes ont toujours revendiqué le droit d'assurer le maintien de l'ordre sur leur territoire. Au mois d'octobre 1884, un conflit s'étant élevé entre l'administration municipale de Bruxelles et l'administrateur de la sûreté publique, relativement aux précautions à prendre pour assurer la sécurité de la personne royale, le bourgmestre fut interpellé au conseil communal et il déclara qu'il avait revendiqué le droit exclusif de la police locale en se fondant sur l'article 3 de la loi des 16-24 août 1790, qui confie aux autorités municipales le soin du maintien de l'ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes.

Nous avons vu qu'en France le maire peut interdire les processions sur la voie publique ; un arrêt de la Cour de cassation de Belgique, du 23 janvier 1879, a également déclaré légale l'ordonnance de police par laquelle le bourgmestre, usant des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi municipale, interdit, dans l'intérêt du bon ordre et de la paix publique, la sortie d'une procession. De même est légal le règlement municipal qui interdit la sonnerie des cloches avant huit heures du matin et après huit heures du soir dans les établissements d'instruction, les établissements industriels, les communautés et les institutions religieuses (Cass., 3 février 1879).

En ce qui concerne la police des inhumations, il importe de rappeler que le cimetière est neutre en Belgique comme en France. Le décret du 23 prairial an XII, article 15, ne prévoit pas et n'autorise pas la subdivision du cimetière d'une commune où un seul culte est professé ; le pouvoir de police attribué au bourgmestre par l'article 16 du même décret n'implique pas le droit de créer arbitrairement des catégories d'après l'opinion des personnes décédées (Cass., 9 juin 1879 ; *Rev. d'adm.*, 1879, III, p. 355), et notamment celui de faire une distinction entre les personnes qui sont mortes avec ou sans le secours de la religion. Les ordonnances de police à cet égard concernent les inhumations ; quant à la crémation, elle n'est point légalement autorisée en Belgique.

En vertu de l'article 96 de la loi municipale, le collège des bourgmestre et échevins a la surveillance des lieux de débauche ; en conséquence, on ne peut pas ouvrir de maison de tolérance sans l'autorisation de ce collège (Cass., 20 décembre 1880, *Rev. d'adm.*, 1881, VII, p. 487).

Enfin, c'est encore dans l'intérêt du bon ordre et de la tranquillité que le bourgmestre peut défendre les quêtes sur la voie publique ; mais il ne pourrait interdire celles qui seraient faites dans les édifices.

Dans un but de sécurité, un conseil communal peut désigner les matériaux qui pourront être employés dans la couverture des habitations ; mais l'ordonnance qui défendrait de couvrir les maisons avec des briques rouges ne serait pas légale, car elle aurait pour but, non la sécurité des citoyens, mais simplement l'embellissement de la ville (Tribunal de Courtrai, 14 mai

1880). — C'est encore dans un but de sécurité que certains bourgmestres ont légalement édicté des mesures relatives à la circulation des vélocipèdes.

A l'égard de la salubrité des habitations, les Conseils communaux peuvent prendre les mesures d'hygiène qui leur paraissent nécessaires, dans la limite fixée par les lois ; l'exécution de ces mesures appartient, non au Conseil échevinal, mais au bourgmestre seul (Cass., 22 juillet 1878).

La salubrité des comestibles est également l'objet d'une grande surveillance de l'autorité municipale qui peut notamment faire procéder à l'inspection des viandes apportées en ville et décider que tous les animaux destinés à l'alimentation seront abattus à l'abattoir communal (Cass., 18 février 1879 ; *Rev. d'adm*, 1879, III, p. 466).

Enfin, l'autorité municipale a le droit de fixer le prix du pain par une taxe obligatoire.

En terminant, signalons une curieuse controverse soulevée par la *Revue d'administration de Belgique* et reproduite par la *Revue d'administration* publiée en France (1) ; il s'agissait de savoir si le bourgmestre avait le droit d'interdire aux membres du Conseil communal de fumer pendant les séances ! On a reconnu que ce droit ne lui appartenait pas, le conseil étant seul maître de son règlement intérieur. Il en serait autrement en France, le maire ayant la police de l'assemblée.

(1) *Rev. d'adm.*, 1880, V, p. 352.

ESPAGNE

On trouve à la tête des communes espagnoles un *alcalde major* (maire) assisté d'un *teniente alcalde* (adjoint) et d'un Conseil municipal *(ayuntamiento)*. Mais il n'est pas seul chargé de la police locale dans la commune ; l'*ayuntamiento* intervient dans la confection des règlements municipaux.

ÉTATS-UNIS

L'organisation municipale des villes américaines est à peu près semblable à celle des villes anglaises ; on y trouve des *corporations* qui sont soumises à des régimes différents suivant le chiffre de la population. Les corporations ont à leur tête un maire et des *aldermen* ou adjoints formant une *cour des aldermen* chargée de l'administration et de la police locale. Les *aldermen* promulguent tous les règlements municipaux relatifs à la police des rues et à la taxe des chiens ; les autres sont promulgués par le maire.

Nous avons dit que dans certains pays les magistrats ou fonctionnaires municipaux reçoivent un traitement ou une allocation; ceux de New-York sont certainement les mieux payés. Le maire touche un traitement de 12,000 dollars, soit 60,000 francs ; son secrétaire, 24,000 francs ; son premier commis, 15,000 francs ; chaque *aldermen* touche 20,000 francs : comme il y a environ cinquante séances par an, la valeur du jeton de présence est de 400 francs! L'avocat de la ville reçoit

de ce chef 75,000 francs d'honoraires ; ses adjoints ont 50,000 francs ; l'avoué, 30,000 et ses adjoints 15,000 francs. Les fonctionnaires de la police sont rémunérés en conséquence.

ITALIE

En principe, la police, en Italie, ne fait pas partie, comme en France, des attributions municipales : à côté du *syndic* (maire) se trouve un fonctionnaire, le *questeur*, dépendant de l'autorité centrale, qui est chargé du maintien de l'ordre.

L'Italie est divisée administrativement comme la France ; mais, en Italie, la commune a une grande importance comme superficie et comme population. La moyenne des habitants est de 3,000 par commune en Italie ; elle est seulement de 1,000 chez nous. Aussi le Conseil municipal est composé d'un très grand nombre de membres : il peut y avoir jusqu'à quatre-vingts conseillers municipaux dans une commune. Le *syndic* ou maire était autrefois nommé par le roi, parmi les membres du Conseil municipal ; en vertu d'une loi toute récente, il est maintenant nommé par le Conseil lui-même.

Les mesures de police locale sont prises par le syndic et les membres de la *guinta* ou junte municipale (comme en Espagne par l'*ayuntamiento*), mais le domaine de la police locale est assez restreint en Italie. Nous avons dit que les mesures de sûreté publique étaient prises par le questeur ; de même, les questions d'hygiène et de salubrité relèvent de la police générale de l'Etat.

PAYS-BAS

Les conseillers communaux, en Hollande, sont nommés pour six ans et réélus par tiers tous les deux ans. Les bourgmestres sont de véritables fonctionnaires nommés par le roi et ne faisant que rarement partie du Conseil ; ils reçoivent un traitement dont le montant est payé sur les fonds communaux. L'assemblée communale nomme les échevins ou adjoints qui assistent le bourgmestre dans l'administration et la police de la commune et qui sont de même rétribués.

PORTUGAL

Les communes portugaises, sauf Lisbonne, sont administrées par un Conseil communal dont les membres sont élus et par un magistrat unique nommé par le gouvernement en dehors du Conseil communal. Une loi municipale du 18 juillet 1885 (1), donne à la ville de Lisbonne une administration autonome ; elle comprend un Conseil ou *camara municipal*, composé de 31 *vereadores* ou conseillers, dont vingt-sept élus au suffrage direct, et presque universel, les quatre autres à deux degrés par certains corps spéciaux. Ce Conseil s'occupe de tout ce qui intéresse la ville, mais les mesures de sûreté sont édictées par des agents du gouvernement ; il existe, en outre, des commissions

(1) *Rev. d'adm.*, 1887, III, pp. 385 et suiv.

spéciales chargées de prendre certaines mesures de police, notamment d'assurer la salubrité. La commission exécutive des décisions de l'assemblée municipale se compose du président du Conseil municipal et de six conseillers élus par leurs collègues. — Un décret royal du 26 septembre 1891 a réduit à vingt-cinq le nombre des conseillers municipaux, qui sont tous élus au suffrage direct, ainsi qu'un certain nombre de conseillers suppléants (1).

(1) *Rev d'adm.*, 1891, III, p. 361.

POSITIONS

DROIT ROMAIN

I. La pétition d'hérédité était une *actio in rem*. (*Neque obstat*, c. 7, *de pet. hered.*).

II. Les créances étaient cessibles. (*Neque obstat*, §38, du com. II de Gaius).

III. Les intérêts n'étaient pas dus, ni *ex mora*, ni *ex lite contestata* dans les actions *stricti juris*. (*Neque obstant* fr. 34 et 35, *de usuris*).

IV. Le *prælegatum* donnait droit à la chose entière au profit de l'héritier du légataire, si celui-ci avait répudié la succession ; — à la part qui incombait aux cohéritiers, si le légataire était mort avant d'avoir fait adition. (*Sic conciliantur*, fr. 75, § 1 de *leg.* II — et fr. 17, § 2, et fr. 18 de *leg.* I).

DROIT CIVIL

I. La disposition testamentaire faite pendant la dernière maladie en faveur du médecin traitant est nulle, alors même que le testament serait antérieur au traitement.

II. L'obligation alimentaire née du mariage entre beau-père et belle-mère, d'une part, gendre et bru, d'autre

part, subsiste après le divorce lorsqu'il existe des enfants issus du mariage.

III. C'est une question de fait laissée à l'appréciation des tribunaux, que celle de savoir si les héritiers légitimes ont le droit de disposer du corps d'un défunt malgré l'opposition du conjoint survivant.

IV. Les tribunaux ne peuvent pas, depuis la loi du 24 juillet 1889 relative à la protection de l'enfance, limiter l'exercice de la puissance paternelle sans prononcer la déchéance édictée par cette loi.

V. La capacité qui appartient à l'individu pourvu d'un conseil judiciaire de se marier sans l'assistance de ce conseil, n'emporte pas celle de consentir par contrat de mariage sans l'assistance de ce même conseil une libéralité quelconque au profit de son futur conjoint.

PROCÉDURE CIVILE

I. L'avoué de l'époux qui a obtenu le divorce ne peut, sans mandat spécial, faire opérer la transcription du jugement sur les registres de l'état-civil.

II. Celui qui est à la fois créancier et débiteur d'une même personne, peut faire saisir-arrêter sur lui-même les sommes qu'il doit.

DROIT COMMERCIAL

I. L'adjudication des immeubles du failli provoquée par le syndic *avant l'union* des créanciers, opère de plein droit la purge des hypothèques inscrites.

DROIT PÉNAL

I. Les condamnations pour crimes ou délits strictement et limitativement énumérés dans l'article 4 de la loi

du 27 mai 1885 peuvent seules être prises en considération par le juge pour prononcer la relégation. — On ne saurait, en conséquence, assimiler à cet égard la filouterie au vol et faire rentrer dans les condamnations exigées par l'article 4 de la loi du 27 mai 1885 une condamnation à plus de trois mois de prison prononcée pour filouterie, bien que la filouterie soit considérée en thèse comme une variété du vol.

II. Les contraventions à la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer ne se prescrivent pas par un an.

DROIT PÉNAL ET CONSTITUTIONNEL

I. Les secrétaires de mairie doivent être rangés parmi les agents de l'autorité publique ou municipale auxquels il est interdit de distribuer des bulletins de vote par l'article 3 de la loi organique du 30 novembre 1875 ; ils encourraient donc, en cas de contravention, les pénalités édictées par l'article 22 de cette loi.

DROIT CONSTITUTIONNEL

I. Les complots contre la sûreté de l'État, comme les attentats consommés, sont compris parmi les actes attentatoires sur lesquels le Sénat, érigé en Haute-Cour de justice, est compétent pour statuer, lorsqu'ils lui sont déférés par le Président de la République.

II. Un candidat aux élections législatives ne peut pas, avant d'avoir reçu le récépissé définitif de déclaration de candidature prévu par l'article 2 de la loi du 17 juillet 1889, faire acte de candidat, sans encourir

les pénalités édictées par cette loi. (*Contra*, Cassation, 19, 20 et 21 mars 1890).

DROIT FISCAL

I. L'administration de l'Enregistrement des Domaines et du Timbre peut, en vertu de la loi du 29 décembre 1884, légalement réclamer à toutes les congrégations, communautés et associations religieuses quelconques, *autorisées ou non autorisées*, le droit de mutation établi sous le nom de droit d'accroissement par la loi du 28 décembre 1880, au décès de chaque membre de la congrégation, sur la part qui lui appartient ou qui est censée lui appartenir dans les biens de l'association.

II. Les articles 172, 219 et 222 de la loi du 28 avril 1816, donnent à l'État un monopole *absolu et exclusif* pour la vente des tabacs. En conséquence, l'administration des Contributions indirectes peut poursuivre devant les tribunaux répressifs toute personne se livrant à la vente ou à la revente du tabac, sous quelque forme que ce soit, et notamment après l'avoir transformé en cigarettes, alors même que ce tabac proviendrait des manufactures nationales.

Vu par le Président de la Thèse,
Toulouse, le 9 mai 1892.
M. HAURIOU.

Vu par le Doyen de la Faculté de Droit,
Toulouse, le 10 mai 1892.
J. PAGET.

Vu et permis d'imprimer :
Toulouse, le 10 mai 1892.
Le Recteur de l'Académie,
PERROUD.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

BIBLIOGRAPHIE 5

DROIT ROMAIN

Des Ediles et de leurs attributions en matière de police.

INTRODUCTION 9

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE ET ORGANISATION DE L'ÉDILITÉ 13

CHAPITRE I. Les Édiles plébéiens jusqu'à la création des Édiles curules (494-366 av. J.-C.) 15

CHAPITRE II. Création des Édiles curules (366 av. J.-C.). Pouvoirs des quatre Édiles 22

CHAPITRE III. Création des Édiles *ceriales* (44 av. J.-C.). Fin de l'Édilité à Rome. *Curatores operum publicorum* 38

APPENDICE. Les *servi publici* et les *apparitores* des Édiles 47

DEUXIÈME PARTIE

ATRIBUTIONS DES ÉDILES EN MATIÈRE DE POLICE 54

CHAPITRE I. *Cura urbis* 55

Section I. — Police de la voirie et police sanitaire. 55

Section II. — Secours en cas d'incendie. Service des eaux 61
Section III. — Police du culte et des mœurs. Censure du théâtre 64
CHAPITRE II. *Cura annonæ* 72
Section I. — Police des marchés en général. Inspection des poids et mesures. Répression de l'usure 73
Section II. — Vente du blé à des prix modérés. Approvisionnements. Distributions gratuites. 75
Section III. — Ventes de *jumenta*, de *pecora* et d'esclaves 78
CHAPITRE III. *Cura luodrum* 94

DROIT FRANÇAIS

Des Pouvoirs de police du Maire

INTRODUCTION 103

PREMIÈRE PARTIE

LÉGISLATION ANTÉRIEURE A LA LOI DU 5 AVRIL 1884 109

DEUXIÈME PARTIE

LÉGISLATION ACTUELLE 119
CHAPITRE I. Nature et étendue des pouvoirs du maire .. 119
CHAPITRE II. Pouvoir règlementaire du maire 128
CHAPITRE III. Application du droit de règlementation du maire à la police communale 133
I. POLICE MUNICIPALE 133
Section I. — Bon ordre et tranquillité 135
§ 1. Mesures relatives aux actes commis sur la voie publique 135

Voituriers..... 136
Portefaix et commissionnaires..... 136
Étalagistes se livrant à des sollicitations importunes..... 137
Crieurs de journaux..... 138
Afficheurs, colporteurs et agents de publicité..... 140
Crieurs des rues et bateleurs..... 143
Mendiants et quêteurs..... 145
Rixes et attroupements..... 146
Cérémonies ridicules..... 147
Foires et marchés..... 147
Réjouissances et cérémonies publiques... 151
Bals champêtres et jeux publics..... 151
Travestissements..... 152
Cortèges et processions..... 153
Police des cimetières et inhumations.... 157
§ 2. Mesures relatives aux actes commis dans l'intérieur des habitations et des édifices..... 163
Églises. Sonnerie des cloches..... 164
Réunions publiques..... 168
Bals publics..... 169
Théâtres..... 170
Casinos..... 173
Cafés et débits de boissons..... 175
Brasseries..... 176
Maisons de tolérance..... 179
Hôtels, auberges et logements en garni.. 181
Section II. — Sécurité..... 185
§ 1. État matériel de la voie publique..... 185
Nettoiement..... 186
Éclairage..... 187
Enlèvement des encombrements. Permissions de voirie..... 189
Démolition et réparation des édifices menaçant ruine..... 192

Défense de jeter ou d'exposer des substances de nature à nuire..... 194
§ 2. Circulation sur la voie publique..... 195
Circulation des véhicules..... 195
Circulation de certaines personnes..... 198
Divagation d'animaux malfaisants ou féroces..... 200
Section III. — Salubrité..... 205
§ 1. Mesures relatives à l'assainissement des logements et de la voie publique. Épidémies, épizooties, fléaux, accidents..... 206
§ 2. Mesures relatives à la surveillance des denrées et à l'inspection des comestibles..... 215
Fidélité du débit des denrées..... 216
Inspection des comestibles..... 218
Taxe du prix du pain et de la viande..... 222
II. Police rurale..... 227
Bans de vendange..... 228
Vaine pâture..... 232
Autres mesures de police rurale..... 234

TROISIÈME PARTIE

Législation comparée..... 236
Allemagne..... 238
Angleterre..... 244
Autriche..... 248
Belgique..... 250
Espagne..... 255
États-Unis..... 255
Italie..... 256
Pays-Bas..... 257
Portugal..... 257
Positions..... 259

Toulouse. — Imprimerie Lagarde & Sebille, rue Saint-Rome, 44

BIBLIOTHÈQUE UNIVERSITAIRE DROIT ET LETTRES RUE DE L'UNIVERSITÉ TOULOUSE