

Het decreet van 10 vendémiaire, jaar IV. Of : de gemeente en schade door samenscholingen.

*Paul BREMSEN
Jozef WERCKX*

INLEIDING

1. In de omgeving van Soumagne verlopen de oudejaarsdagen van 1960 erg onrustig. Stakers trekken in groep door de streek, bedreigen handelaars en brengen vernielingen aan. In de nacht van 29 december, omstreeks 0.30 u. rijdt een wagen over de weg Aken-Luik. Te Soumagne wordt hij echter geconfronteerd met een op de weg liggende versperring, bestaande over een lengte van 15 meter, uit houtblokken, kabelrollen en bakstenen.

Op 23 maart 1971 uitten de Belgische boeren hun ongenoegen tegen de Europese Gemeenschapsmarkt in de vorm van een protestmars op Brussel. De bedoening loopt uit de hand en de betogers laten een spoor van vernieling na, waaronder beschadigde auto's, stukgeslagen lichtreclames en aan diggelen geworpen uitstalramen.

Beide aangehaalde, en meerdere soortgelijke gebeurtenissen, leidden tot rechtszaken, waarbij de slachtoffers de gemeente van de plaats van het voorgeval aanspraken voor schadevergoeding. Daartoe beriepen ze zich voor hun vordering op een niet meer zo recente wetgeving, namelijk het Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV, of 2 oktober 1795, betreffende de interne politie van de gemeenten.

2. Dat decreet vormt de kern van onderhavige studie. Het werd uitgevaardigd in uitzonderlijke omstandigheden en zijn regeling stoelt op een bijzondere grondslag. Voor de toepassing ervan dient aan verscheidene vereisten voldaan te zijn. De gemeente kan zich op de door de wet gestelde wijze van haar verantwoordelijkheid ontdoen. Baseert men zich op het Decreet dan moet de vordering tot schadevergoeding tijdig voor de bevoegde jurisdictie worden ingesteld.

Vragen omtrent deze topics - vragen in de eerste plaats te wijten aan de evolutie die het Decreet in haar toepassing kende - en enkele beschouwingen hierover vindt men terug doorheen het hele betoog.

HET DECREET VAN 10 VENDEMAIRE, JAAR IV, OP DE INTERNE POLITIE VAN DE GEMEENTE

Hoofdstuk I : omstandigheden waarin het decreet tot stand kwam. (1)

3. Het tijdsbeeld is dat van de situatie in Frankrijk op het einde van de 18e eeuw. Na de Franse Revolutie zoekt men naar een vaste staatsorganisatie en naar een evenwicht waarin de ideeën van het liberalisme voor iedereen aanvaardbaar zijn. De Nationale Vergadering wordt vervangen door de Conventie, die lijdzaam moet toezien hoe Robespierre en het Comité du salut public terreur zaaien. Extreem in zijn liberale nationaliteitsovertuiging wenst Robespierre de revolutie over de grenzen heen uit te dragen. Daartoe en ook om de interne orde binnen Frankrijk zelf te handhaven, mobiliseert hij een uitgebreide krijgsmacht. Dergelijke maatregelen, naast vele andere, wakkeren de wrevel onder de bevolking aan; vooral onder de plattelandsbevolking, die haar grondgebied al had zien inkrimpen, groeit verzet. Men boycot de voedselbevoorrading van het Parijse politiek heetgebakerde bastion; men geeft geen gehoor aan de opeising van rijdend materieel voor die bevoorrading. Chaos en desorganisatie van de ordediensten nemen toe en roofbenden terroriseren de oogstvelden, reeds schraal door twee barre winters.

In deze omstandigheden voltrok zich de reactie van Thermidor, die leidde tot de onthoofding van Robespierre en tot de beëindiging van de terreur die twee jaar aansleepte. Aanhangers van Girondijnen en Jacobijnen enerzijds en van de monarchie anderzijds, bleven onrust en woeling over het land zaaien. Feit was dat het gezag van de Conventie ondermijnd bleef en dat het als regime had afgedaan. In een ultieme reflex poogt men zich nog staande te houden door het uitvaardigen van enkele nood-decreten zonder evenwel het gewenste resultaat te bereiken.

Als laatste van deze reeks wetten werd op 2 oktober 1795 het decreet op de interne politie van de gemeenten uitgevaardigd. Het stelde de gemeente burgerlijk aansprakelijk voor de ordehandhaving op lokaal vlak. Het ging daarmee in tegen plunderingen en aanslagen gepleegd door benden en samenscholing en bemoeilijkte de migratie van de inwoners door een systeem van controlepaspoorten in te voeren. Nauwelijks was het Decreet van kracht en zonder dat het nog van nut had kunnen zijn voor het regime, werd drie dagen later, op 13 Vendémiaire, jaar IV (5 oktober 1795), de nieuwe grondwet aangenomen die een beperkte gouvernementele republiek in het leven riep, namelijk de Directoire.

4. Het aanhalen van de hoger geschetste maatschappelijke en politieke context is niet van louter rechtshistorische waarde. Hij heeft de wetgeving

(1) Voor bijzonderheden over de situatie tijdens en na de Franse Revolutie, zie : RONSE, J., *De aansprakelijkheid der gemeente wegens schade aangebracht ten gevolge van samenscholingen (Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV)*, Brussel, 1945, nr. 4 e.v.

van die periode en in het bijzonder het Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV, in grote mate beïnvloed. Hiermee moet rekening gehouden worden wanneer men het ruim 180 jaar na zijn uitvaardiging bespreekt en in de rechtspraktijk toepast. Als een rode draad loopt de nasleep van die omstandigheden voor deze studie.

Zo stelt men in de eerste plaats vast dat een crisisperiode - evenals die van vandaag - de redactie van een wetgevend document nauwelijks positief beïnvloedt. Men is het erover eens dat de Decreet-tekst leemten bevat, onduidelijk is wat de terminologie betreft en incoherent is. Naar de voorbereidende werken, waarvan men het bestaan bewijfelt, zoekt men nog altijd.

Het meest evenwel drukken die "tijdsomstandigheden" op een pregnante vraag, die gesteld wordt van zodra men met de toepassing van het Decreet van 10 Vendémiaire geconfronteerd wordt : is het Decreet heden nog van kracht of kan men het Decreet nog aanwenden daar waar het actueel nog gehanteerd wordt ? Zou het eerder niet zijn gelding verloren hebben, nu de toestand waarvoor het werd geredigeerd, verdwenen is ? Zeker is dat los van deze vragen het Decreet restrictief toegepast moet worden en dat de bedoeling van de wetgever met betrekking tot de interpretatie voorzichtig benaderd moet worden (2).

Hoofdstuk II : grondslag en evolutie van de gemeentelijke verantwoordelijkheid

5. De doctrine heeft herhaaldelijk gezocht naar de grondslag, de basisidee die aan de regeling van het Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV, voorligt. Sommige auteurs hebben hun opvatting duidelijk uiteengezet, doch lang niet allen. Daarom wordt in deze bespreking een hernieuwd en aan de evolutie aangepast beeld gegeven. Eerst wordt uitgegaan van het Decreet zoals het op het einde van de 18e eeuw werd uitgevaardigd, om vervolgens de grondslag ervan in zijn evolutie doorheen de veranderende rechtsopvatting en het wijzigende recht te volgen.

De omstandigheden, die bekend zijn, hebben in grote mate de bestaansreden van het Decreet beïnvloed. De ratio decreti bestond erin de openbare rust en orde op lokaal vlak te herstellen via de basis van de bevolking zelf. Immers, de nationale ordestrejdkrachten hadden geen vat meer op de situatie. Men richtte zich daarom tot de sociale entiteit die de gemeente toen vormde. De oproer en onrust moesten in de kiem gesmoord worden. Maar ook de plaatselijke overheid was gedesorganiseerd. Wat deed de wetgever ? Hij poneerde het reeds voorheen beproefde beginsel van solidariteit onder de inwoners, wat inhoudt dat elke inwoner instaat voor

(2) In die zin, zie : Brussel, 23 november 1966, *R.G.A.R.*, 1967, 7.812 met noot; Brussel, 14 juni 1976, *R.G.A.R.*, 1977, 9.801 met noot; Rb. Brussel, 8 maart 1965, *J.T.*, 1966, 243; Rb. Charleroi, 20 mei 1965, *J.T.*, 1966, 79, met noot; Rb. Brussel, 1 februari 1966, *J.T.*, 1966, 322.

iedere andere inwoner en voor de gemeentegemeenschap als zodanig (3). Die solidariteit uitte zich op een dubbel vlak : vooreerst een solidaire, collectieve verantwoordelijkheid en daaruit volgend een solidariteit in het herstel en de vergoeding van schade. De solidaire verantwoordelijkheid construeerde men juridisch als een vermoeden van fout in hoofde van de gemeente en haar inwoners, die erin bestond onrechtstreeks tot de oproer en de wanordelijkheden te hebben bijgedragen door aan samenscholingen, bij ontstentenis van afdoende maatregelen, geen paal en perk gesteld te hebben (4).

Bijgevolg bracht dit vermoeden van collectieve schuld mee - zijnde een praesumptio iuris et de iure - dat de inwoners en de gemeente verantwoordelijk waren, zij het al niet als de reële hoofdschuldigen, dan toch als de te identificeren medeschuldigen voor de schade voortvloeiend uit bendevoorming, (5). Eenvoudig gesteld kwam het hierop neer dat de gemeente en haar inwoners opdraaiden voor hun eigen leed, geleden ten gevolge van de schade door samenscholingsmisdrijven. Van die verantwoordelijkheid konden de vermoede schuldigen zich slechts ontdoen in de door het Decreet aangeduide gevallen.

Het resultaat van die techniek beantwoordde aan de objectieven : men verhinderde dat de gemeenteburgers de onruststokers lieten betijen, meer nog, er zich bij aansloten ; ze hadden er nu alle baat bij tegen de samenscholingen op te treden en steeds kon men een schuldige aanwijzen die de schade moest vergoeden. Hoe dan ook, het slachtoffer kwam, wie de daders ook waren, toch aan zijn trekken.

Dat laatste kan verklaren waarom er in de loop der jaren zovele vorderingen zijn ingesteld die een beroep deden op het Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV. De regeling sorteerde een praktisch effect.

6. De maatschappijstructuren en ook de ordening van de maatschappelijke relaties, het recht, heeft sindsdien grondige wijzigingen ondergaan. De gemeente evolueerde van een sociale entiteit, waar het samenwoningsverband bepalend was, naar een in het recht geconstrueerde administratieve, autonome rechtspersoon. De ordehandhaving kreeg met de politie een degelijke organisatie; de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht bood de gemeenteverheer zelf meer mogelijkheden ter hand tot behoud van de rust (6). Men oordeelde dan ook terecht dat het niet langer de inwoners toekwam voor de openbare orde in te staan. Het recht verbood het hun. Art. 227 Sw. stelt de inmenging in burgerlijke of mili-

(3) Over de oorsprong van het beginsel der gemeentelijke verantwoordelijkheid zie : RONSE, J., *o.c.*, Brussel, 1945, 23 e.v.

(4) De moderne, van de traditionele rechtspraak afwijkende, versie is dat de fout van de gemeente erin bestaat de manifestatie te hebben toegelaten spijs de risico's die aan dergelijke machtiging verbonden zijn : noot R.B. onder Cass., 11 juni 1970, *Bull. Ass.* 1971, 82.

(5) Titel II en III van het Decreet organiseerden te dien einde een soort bevolkingsregister, zodat men wist wie inwoner was van welke gemeente en departement.

(6) *B.S.*, 12 december 1957.

taire openbare ambten strafbaar. Het wordt eveneens bemoeilijkt door art. 1 van de wet van 29 juli 1934 op de private militias (7). Men ontnam de burger zelfs de middelen ertoe : de artt. 17 e.v. van de wet van 3 januari 1933 beteugelde de wapendracht (8). WILKIN geeft het boutadisch weer wanneer hij uitroept : "En cas d'émeutes, que les bons citoyens se retirent" (9). Weliswaar legt art. 106 Sv. de burger nog een gerechtelijke politietaak op, maar over het algemeen beschouwd is het de particulier verboden geworden zich in te laten met datgene waarvoor de politie bevoegd is (10).

Voor de toepassing van het decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV, kan men zich bijgevolg niet langer beroepen op een solidaire verantwoordelijkheid van de inwoners van een gemeente ten gevolge van een fout, namelijk het tekort geschoten zijn in de ordehandhaving. Rechtsleer en rechtspraak hebben het Decreet in die zin hervormd. De collectieve aansprakelijkheid van de inwoners werd afgezwakt en beperkt; de gemeentelijke aansprakelijkheid bleef in zijn volheid behouden.

7. Procureur-generaal W. GANSHOF VAN DER MEERSCH formuleert het nieuwe inzicht als volgt : "De verantwoordelijkheid rust op de gemeente, die naar luid van art. 1 titel IV gehouden is tot het vergoeden van de schade, waartoe zij, tengevolge van op haar grondgebied gepleegde misdrijven, kan veroordeeld worden. Zij kan de inwoners niet tot vrijwaring oproepen, maar kan van hen in de vorm van een belasting het bedrag vorderen van de schadevergoeding welke zij zou hebben betaald. Datgene wat er overblijft van het Decreet, wat de in titel 1 genoemde verantwoordelijkheid der inwoners aangaat, heeft geen andere draagwijdte" (11). Men kan dus besluiten dat actueel de verantwoordelijkheid van de gemeenteverheid, waarvan de politietaak berust bij de burgemeester in geval van oproer, als grondslag heeft, niet meer de solidariteit, maar de enkele verplichting van ordehandhaving, waarbij het vermoeden van fout stoelt op een gebrekkig uitoefenen van de politietaak (12). De solidaire verantwoordelijkheid komt slechts in aanmerking daar waar de gemeenteverheid geroepen wordt tot een geldelijke aansprakelijkheid. De aangeduide evolutie in de rechtspraak heeft de wetgever willen bevestigen. In 1969 werd in de Senaat een voorstel van wet ingediend door de senatoren L. VANACKERE, M. DEQUEECKER en F. PARMENTIER, betreffende de vergoeding van de schade die voortvloeit uit aanslagen

(7) B.S., 6-7 augustus 1934; gewijzigd door besluitwet van 12 september 1944, B.S., 15-16 september 1944.

(8) B.S., 14 juni 1933.

(9) WILKIN, R., *Commentaire de la loi communale*, III, Brussel, 1947, nr. 776 littera H.

(10) Art. 106 SV. legt iedere burger de plicht op om verdachten die hij bij het plegen van criminele misdrijven op heterdaad betrapt te vatten en aan het gerecht te bezorgen.

(11) Conclusie bij Cass., 7 september 1962, R.W., 1962-1963, 653.

(12) Artt. 94, 105 en 106 Gemeentewet.

door woelige of vijandige samenscholingen of onder begunstiging van deze gepleegd op personen en goederen, zonder resultaat evenwel tot op heden (13).

Hoofdstuk III : de geldingskracht van het decreet

8. Een principiële voorwaarde om een vordering tot schadeherstel op grond van het Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV, te kunnen instellen, is dat het wetgevend document geldingskracht heeft. Dit stelt geen probleem, ware het niet dat het Decreet zijn ontstaan vindt vóór de Belgische staatsorganisatie tot stand kwam. De vereisten gesteld in art. 129 G.W. kunnen niet strikt toegepast worden. In Frankrijk werd het Decreet gepromulgeerd op 2 oktober 1795, één dag na de inlijving van de toenmalige Zuidelijke Nederlanden door Frankrijk. Hier vaardigde de Franse overheid het Decreet uit op 14 Brumaire, jaar VII (4 november 1798) naar aanleiding - zo blijkt uit de preambule van het arrêté directorial van 14 Brumaire 1798 - van de Boerenkrijg, die inderdaad dezelfde toestanden schiep als voorheen in Frankrijk op het einde van de Conventie. Gezien de gelijke rechtstraditie in Frankrijk en België, vooral door te doen van de Code Napoléon, aanvaardt men heden de gelding en het bestaan van toenmalige wetten en decreten, op voorwaarde dat ze op ons grondgebied van kracht waren en niet door de grondwet werden opgeheven.

9. In Frankrijk handhaafde het Decreet zich in zijn oorspronkelijk vorm gedurende ongeveer honderd jaar, behoudens de door de Franse rechtspraak aangebrachte correctie. In 1884, meer bepaald door de wet van 5 april 1884 werd het Decreet op expliciete wijze afgeschaft en vervangen

(13) *Parlem. Besch.*, Sen., 1968-1969, 271. Tekst van het wetsvoorstel : Eerste artikel. De gemeente is gehouden de schade te vergoeden die voortvloeit uit aanslagen door woelige of vijandige samenscholingen of onder begunstiging van deze gepleegd op personen en goederen die zich op haar grondgebied bevinden.

Art. 2. De gemeente is niet gehouden tot vergoeding van de schade indien de burgemeester te gepasten tijde de maatregelen heeft genomen om deze aanslagen te voorkomen en de daders ervan te identificeren.

Art. 3. Bij de aanvraag tot machtiging waarborgt de organisator van een betoging of een samenschooling op de openbare weg of in een openbare plaats de gemeente schriftelijk tegen de in art. 1 bedoelde schade.

Art. 4. De gemeente kan een verhaalsvordering instellen tegen de personen die de schade hebben aangericht.

Art. 5. De rechtbank van eerste aanleg van de plaats waar de schade is aangericht, neemt kennis van alle vorderingen in verband met de toepassing van deze wet.

Art. 6. Het Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV, betreffende de interne politie van de gemeenten wordt opgegeven.

Dit wetsvoorstel gaf de stelling weer van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten; zie : JANSSENS, *La responsabilité des communes et le maintien de l'ordre public*, Mouv. Comm., 1968, 558-567.

door de artt. 106 en 109 van de Gemeentewet, welke 30 jaar later gewijzigd werden door de wet van 18 april 1914 (14).

De Belgische is nooit op dergelijke rechtstreekse wijze tussengekomen, al ligt dat enigszins in de verwachting nu er plannen zijn voor een hervorming van de Decreetregeling (15). In de wetgeving wordt evenwel meermaals naar het Decreet verwezen : dit is het geval in de wet van 10 mei 1919 (16) en in de wet van 17 mei 1947 (17). Een vrij recente bevestiging vindt men in art. 569,6° Ger. W. dat de rechtbank van eerste aanleg bevoegd stelt voor vorderingen op grond van het Decreet.

10. Ofschoon Het Decreet onlangs nog formeel bevestigd werd, zijn er door de rechtsleer, daarin gevolgd door de rechtspraak, tal van bezwaren tegen de Decreetregeling geopperd. Vooral de laatste jaren gaan stemmen op die hernieuwde kritiek uiten, alhoewel de argumenten meer op het praktische berusten dan op een juridische basis (18)(19).

Een wet kan, eens geldig afgekondigd, opgeheven worden, volledig of gedeeltelijk, uitdrukkelijk of stilzwijgend. In de "Recueil de la législation générale en vigueur en Belgique" staan van het oorspronkelijk 5 titels tellende Decreet slechts de titels I, IV en V afgedrukt en sindsdien zijn er van de resterende titels nog bepalingen betwist geworden (20).

Sommige auteurs formuleerden bezwaren die het gehele Decreet zijn geldingskracht ontnamen. Andere kritiek had de opheffing van specifieke bepalingen op het oog. De betwistingen hieromtrent worden in het kort geschetst.

11. Het oorspronkelijk Decreet legt de gemeente niet alleen een burgerlijke aansprakelijkheid op maar tevens een strafrechtelijke. Deze laatste is - zoals terecht naar voren gebracht - strijdig met het in ons recht

(14) Vervangen bij Décret, 29 mei 1957, houdende de Code de l'administration communale.

(15) Voorstel van wet, 20 maart 1969, *Parlem. Besch.*, Sen. 1968-1969, 271.

(16) *B.S.*, 5 juni 1919. - Art. 2, 5° van de wet van 10 mei 1919 houdende het herstel van oorlogsschade schorst de toepassing van het Decreet op aanslagen op eigendommen tijdens de optredendering van het Decreet op aanslagen op eigendommen tijdens de ontredendering van de openbare machten, hetzij op het ogenblik van de bevrijding, hetzij tijdens de periode die er onmiddellijk op volgde. Een tweede lid verklaart het Decreet evenmin toepasselijk op nog hangende gedingen.

(17) *B.S.*, 8 juni 1947. - Art. 1 van de wet van 17 mei 1947 bepaalde dat het Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV, niet van toepassing was in de periode van 10 mei 1940 tot 15 juli 1945. Deze wet was vanaf de dag van haar publicatie toepasselijk op de nog hangende gedingen.

(18) Zie in dit verband : VERWILGHEN, M., *Pour une réforme du Décret de Vendémiaire*, *Ann. Dr.*, 1967, 101 e.v.

(19) Toch heeft de rechtsleer zich steunend op en verwijzend naar de rechtspraak, steeds het nog van kracht zijn van het Decreet aanvaard; zie : DE TOLLENAERE, V., *Nouveau commentaire de la loi communale*, II, Brussel, 1955, nr. 1230; WILKIN, R., *o.c.*, nr. 776; RONSE, J., *o.c.*, nrs. 12, 13, 14, 33 tot 36.

(20) *Recueil de la législation générale en vigueur en Belgique*, V, 5 april 1787 - 23 januari 1814, Brussel, 1932, nr. 158.

geldende beginsel van "societas delinquere non potest". Een rechtspersoon kan volgens het Belgisch strafrecht niet strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld, wel burgerrechtelijk. Deze opvatting is heden aan een evolutie onderhevig (21). Dus is de gemeente als rechtspersoon niet meer te onderwerpen aan de Decreetbepalingen die haar een geldboete opleggen. Die artikelen gelden niet meer (22).

De regeling van titel II over het opstellen van inwonerslijsten wordt beschouwd als stilzwijgend afgeschaft, door de organisatie van de bevolkingsregisters en titel III over de paspoorten heeft alle nut verloren.

Artikel 5, titel IV, zou in strijd zijn met het beginsel van de scheiding der machten (23) : de rechterlijke macht zou zich niet mogen inlaten met de discretionaire bevoegdheid van de bestuursoverheden. Dit werd weerlegd. De gemeente dient het bewijs te leveren van de afdoendheid van de door haar getroffen maatregelen zodat de rechter gewoon vaststelt en niet beoordeelt. Men ziet de zwakte van zulk argument. Belangrijker in dit verband is evenwel de verwijzing naar de evolutie die op gang kwam formeel na het cassatiearrest van 5 november 1920 (24). Men aanvaardt nu dat de overheid evenzeer als een particulier aansprakelijk gesteld kan worden : het bestuur dat een (rechtmatig) belang krenkt, valt onder de jurisdictie van de artt. 1382 e.v. B.W. Ook het bestuur is gebonden door de algemene voorzichtigheidsnorm (25) Trouwens, het begrip scheiding der machten houdt geen separatisme maar een differentiatie in die moet begrepen worden als zou de functie van de ene macht niet mogen worden uitgeoefend door de andere macht.

12. Het Decreet handelt over de burgerrechtelijke aansprakelijkheid. Is het dan niet opgeheven door het burgerlijk wetboek zelf of eerder door de wet van 30 Ventôse, jaar XII, die al het recht van legislatieve of costumiere oorsprong ophief voor zover het om materies ging die in het burgerlijk wetboek werden opgenomen ? Ook op deze vraag is het antwoord negatief. De verantwoordelijkheid van de gemeente wijkt af van de gemeenrechtelijke aansprakelijkheid, zo argumenteert men, daar ze gebaseerd is op een vermoeden van schuld en ze een collectief schadeherstel oplegt (26). In een voorgaand nummer zagen we echter hoe de inbreng van de gemeentewoners beperkt is geworden (27). En ook in het gemeenrecht,

(21) zie DUPONT, L., *Beginselen van het strafrecht*, Leuven, 1977, 99 e.v. met argumenten pro en contra.

(22) Rb. Antwerpen, 17 oktober 1962, *R.G.A.R.*, 1964, 7202.

(23) aldus volgens DUVIVIER, Ch., *Considérations sur la loi du 10 Vendémiaire, an IV, à l'occasion du pourvoi de la ville de Bruxelles contre un jugement du tribunal de cette ville en date du 20 juin 1885*, Brussel, 1886.

(24) Pas., 1920, I, 193, met conclusie van procureur-generaal P. LECLERCQ.

(25) Lees hieromtrent het advies van DELVA, J., *Civielrechtelijke aspecten van de overheidsaansprakelijkheid*, R.W., 1977-78, 2342. DALCQ, R.-O., *Traité de la responsabilité civile*, I, *Les causes de la responsabilité*, Brussel, 1967, nr. 1502.

(27) Zie nrs. 6 en 7.

zij het als uitzondering en strikt te interpreteren, hanteert de wetgever een vermoeden van schuld in art. 1384 B.W. Het is derhalve niet uit te sluiten dat de aansprakelijkheid van de gemeenteoverheid, zoals in dit Decreet vastgelegd, geplaatst kan worden binnen het kader van art. 1384 B.W. Het hangt af van de mate waarin men bereid is in art. 1384, eerste lid B.W. een algemene regel te zien (28). Blijkbaar zijn de auteurs nog niet gekomen van het cassatiearrest van 7 maart 1963 en staan ze nog steeds weigerachtig om het Bestuur geheel onder het regime van de artt. 1382 e.v. te plaatsen. Daartegenover staat evenwel dat het Decreet als een politiewet van openbare orde wordt geacht.

Gaat het nog op de gemeentewoners te laten instaan voor de ordehandhaving, waarbij het Decreet strijdig is met de huidige administratieve organisatie ? Hierop werd al geantwoord en men aanvaardt nog slechts dat de burger betrokken wordt in de decreetregeling voor zover de gemeente haar geldelijke aansprakelijkheid afwentelt via belastingen (29) (30).

13. Tenslotte vallen we terug op het "cessante legis ratione, cessat legis effectus" (31). Het Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV, zou als gelegenheidswet niet langer gelden dan de specifieke omstandigheden duren, die zijn bestaan rechtvaardigen. Het Decreet vindt nog steeds toepassing in de hoven en rechtbanken, en de rechtsleer aanvaardt dat. Immers ook uitzonderingsregels kunnen een blijvend nut vertonen telkens de correlaire uitzonderingstoestanden zich voordoen. Toch moet toegegeven worden dat het hier besproken Decreet zodanig omgevormd geworden is, buiten elk wetgevend initiatief om, dat de toepassing ervan inderdaad nog mogelijk is (32). Het Decreet is, hoewel van revolutionaire oorsprong, blijvend van aard omdat de beginselen die eraan ten grondslag liggen gezond en logisch zijn (33). Juist deze beginselen stemmen echter niet meer overeen met de geest waarin het Decreet heden wordt toegepast.

Niet alle bepalingen van het Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV, gelden nog. De strafrechtelijke aansprakelijkheid verviel. De burgers staan slechts onrechtstreeks meer in voor de schade ten gevolge van samenscholingen. Dit alles neemt niet weg dat men, staande voor de factische toepassing van een weliswaar sterk gewijzigd Decreet, kan aansturen op een hervorming van de wetgeving terzake (34).

(28) Zie in dit verband : KRUIHOF, R., *Aansprakelijkheid voor andermans daad : kritische bedenkingen bij enkele ontwikkelingen*, R.W., 1978-1979, 1393.

(29) WILKIN, R., *o.c.*, nr. 776 littera I.

(30) Cass., 7 september 1962, *Pas.*, 1962, I, 33; R.W., 1962-1963, 645.

(31) over gelegenheidswetten zie : DE PAGE, H., *Traité élémentaire*, I, nr. 224 e.v..

(32) zie nochtans het beklag van de rechtspraak : Rb. Brussel, 8 maart 1965, *J.T.*, 1966, 243; Rb. Brussel, 1 februari 1966, *J.T.*, 1966, 322.

(33) SMETS, A., *Over de verantwoordelijkheid der gemeenten wegens schade veroorzaakt door samenscholing en benden*, R.W., 1938-1939, 866 e.v..

(34) WILKIN, R., *o.c.*, nr. 776 littera I en het reeds vermelde artikel van M. VERWILGHEN.

Hoofdstuk IV : de inhoud van de decreetregeling

14. Aanvankelijk telde het Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV, vijf titels die, zoals vermeld, meer dan alleen de verantwoordelijkheid van de gemeente en haar inwoners regelden (35). Het geheel heette immers het "Decreet op de interne politie van de gemeenten". Gezien de meerderheid van de bepalingen niet meer van kracht blijken te zijn (36), beperkt de bespreking van de inhoud zich tot de nog geldende regels (37). Dat neemt niet weg dat geen rekening gehouden moet worden met het historisch verleden van het decreet. Als uitzonderingswet neemt het het karakter aan van een politiewet. De regeling is dus van openbare orde, moet strikt toegepast en restrictief geïnterpreteerd worden. De leemten in het Decreet mogen niet zonder meer opgevuld worden door gemeen recht. Dit zijn maar "Leitmotive", want de rechtspraak zal zich slechts ernaar richten wanneer dat opportuun uitvalt. Vaak legt ze die beginselen zonder scrupules terzijde, want in de meeste gevallen is de materie van het decreet een loutere feitenkwestie. De wet van twee maten en twee gewichten is ook hier geen vreemde wet.

(35) Zie nr. 3.

(36) Zie hoofdstuk III

(37) We geven hier het Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV, beperkt tot de artt. die verder uitvoerig aan bod komen. De Nederlandse tekst is een niet-officiële vertaling. Voor het integrale Decreet verwijzen we naar de desbetreffende wettensverzamelingen.

Titel I.

Alle burgers die dezelfde gemeente bewonen zijn burgerrechtelijk aansprakelijk voor de aanslagen op het grondgebied van de gemeente gepleegd, hetzij tegen de personen, hetzij tegen de eigendommen.

Titel IV.

Art. 1. Elke gemeente is aansprakelijk voor de misdrijven op haar grondgebied, met openlijk machtsvertoon of met geweld, door al of niet gewapende samenscholingen of bijeenkomsten gepleegd, hetzij tegen de personen, hetzij tegen de nationale of private eigendommen, alsook voor de vergoeding waartoe zij aanleiding geven.

Art. 3. Indien de samenscholingen of bijeenkomsten gevormd werden door inwoners van verschillende gemeenten, zijn al deze gemeenten voor de misdrijven welke die inwoners gepleegd hebben, aansprakelijk, en medeaansprakelijk zowel voor de herstelling en schadevergoeding (als voor de betaling van de geldboete).

Art. 5. Ingeval de bijeenkomsten gevormd werden door lieden die vreemd waren aan de gemeente op wier grondgebied de misdrijven gepleegd werden, en de gemeente alle in haar macht zijnde middelen heeft genomen om ze te voorkomen en de daders ervan bekend te maken, blijft zij vrij van alle aansprakelijkheid.

Art. 6. Wanneer ten gevolge van bijeenkomsten of samenscholingen, een persoon, die al of niet zijn woonplaats in de gemeente heeft, er geplunderd, mishandeld of gedood werd, zijn al de inwoners gehouden aan hem of, in geval van overlijden, aan zijn weduwe en kinderen schadevergoeding te betalen.

AFDELING I : TOEPASSINGSVOORWAARDEN

§1. Schade door een misdrijf

15. Een gemeente kan niet vervolgd worden op grond van het Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV, voor het feit alleen dat er een misdrijf werd gepleegd op haar grondgebied door samenscholingen met geweld of openlijk machtsvertoon. De gemeente is aansprakelijk voor zover en in de mate dat er schade wordt berokkend aan personen en/of eigendommen. Een dergelijk onderscheid is erg theoretisch : het plegen van een misdrijf veroorzaakt vrijwel steeds, zoniet altijd, nadeel, zij het aan de gemeenschap als zodanig.

16. Het begrip schade moet zeer ruim opgevat worden. Het gaat om elke rechtstreekse of onrechtsreeks, materiële of immateriële schade aan roerende of onroerende goederen, nationale of private eigendommen, en aan personen (38).

Zo kan voor de schade, geleden door agenten en aanvankelijk door de gemeentewoners in hun optreden tegen de samenscholingen van de gemeente gevorderd worden (39). Evenwel niet de schade die de ordemacht aanricht evenmin als de schade die de deelnemers van de samenscholingen mochten oplopen (40). Zijn er niet-deelnemers aan de onlusten slachtoffer van het optreden der openbare macht bij het herstellen van de orde dan kunnen zij wel het Decreet invoeren (41). Tenslotte is er al geoordeeld dat de uitlokking door het slachtoffer van het misdrijf en onrechtstreek ook van de schade, niet van die aard is dat het herstel van de geleden schade niet zou kunnen verhaald worden, ofschoon men in de praktijk kan zien dat de rechter toch zal nagaan of er geen fout te bekennen is in hoofde van het slachtoffer, zodat de gemeente niet volledig aansprakelijk wordt gesteld (42).

17. De schade moet echter een onrechtmatige schade zijn, veroorzaakt door het plegen van een misdrijf, door het begaan van een strafbare handeling. De doctrine interpreteert het woord "délit-misdrijf" van art. 1 titel IV van het Decreet zeer ruim en geeft er dezelfde draagwijdte aan als aan het woord "attentat-aanslag" in titel I van het Decreet. Het is echter geenszins vereist dat de schade zelf een constitutief bestanddeel vormt van de inbreuk, welke het misdrijf uitmaakt (43).

(38) Daarin is ook begrepen het *lucrum cessans*; DALCQ, R.-0., o.c., nr. 1507.

(39) Cass., 22 maart 1906, *Pas.*, 1906, I, 174.

(40) Cass., 30 november 1922, *Pas.*, 1923, I, 91.

DUVIVIER, P., *Etude sur le décret du 10 Vendémiaire, an IV, Les communes sont-elles civilement responsables des dommages qui ont pour auteurs les agents de la force publique, lorsque ceux-ci répriment les délits commis par des attroupements*, Brussel, 1904.

(41) Rb. Brussel, 10 februari 1894, *Pas.*, 1894, I, 119.

(42) Zie in het bijzonder : Luik, 4 juni 1963, *J. Liège*, 1963-1964, 27.

(43) Cass., 11 juni 1970, *Pas.*, 1970, I, 904.

18. Op de vraag in welke mate de factor grondgebied van de gemeente een vereiste is voor de toepassing van het Decreet, wordt in de rechtsleer meestal niet ingegaan. Titel 1 en art. 1 van tital IV stellen nochtans duidelijk voorop dat het misdrijf of de aanslagen op het grondgebied van de gemeente gepleegd moeten zijn. De gemeente op wier grondgebied de feiten werden gepleegd is aansprakelijk door het enkele feit dat de wanordelijkheden op haar grondgebied gebeurd zijn (44). Dit vergt enige verduidelijking.

Het is inderdaad een noodzakelijke vereiste om het vermoeden van fout tegen de gemeente te laten spelen, maar het is geen voldoende voorwaarde voor haar aansprakelijkheid : er moeten ook inwoners van de gemeente aan de samenscholing en de wanordelijkheden hebben deelgenomen. Kan de vermoedelijk aansprakelijke gemeente aantonen dat, ondanks het feit dat het misdrijf plaatsvond op haar grondgebied, ze afdoende maatregelen trof en geen van haar inwoners bij de onlusten betrokken was, dan zal ze de schade niet moeten vergoeden. Afgezien daarvan kan de gemeente ook zonder dat het misdrijf en de schade zich op haar grondgebied situeren, verantwoordelijk gesteld worden, met name als een deel van haar inwoners te maken hebben bij een elders gehouden exhibitie. Een open vraag is nog of de samenscholing op het grondgebied van de gemeente zelf gevormd moet worden, dan wel of het volstaat dat ze er doorgetrokken is (45).

§2. Misdrijf met geweld en openlijk machtsvertoon

19. Het misdrijf dat schade voor gevolg heeft, moet onder bepaalde modaliteiten worden gepleegd, namelijk met geweld of openlijk machtsvertoon (art. 1, titel IV). Beide termen betekenen nagenoeg hetzelfde en worden als identiek opgevat, waarbij de tweede term de eerste expliciteert, zij het op een niet exhaustieve wijze. Wat de uitdrukking juist inhoudt werd vastgelegd door het Hof van Cassatie in een arrest van 7 april 1927 (46), tot op heden gevolgd door de lagere rechtspraak (47); het gaat om, "alle feitelijkheden die een opzettelijke aantasting uitmaken van personen of eigendommen en die zich zodanig hebben voorgedaan dat de waakzaamheid van de gemeenteoverheid ze had kunnen voorkomen of de

(44) Brussel, 21 november 1835, *Pas.*, 1835, II, 342.

DE BEUS, P., *Burgerlijke verantwoordelijkheid ontstaan uit misdrijven of oneigenlijke misdrijven*, Brussel, 1944, 152.

(45) Zie Brussel, 24 januari 1964, *J.T.*, 1964, 462. Dit wordt ten onrechte vereist. De band van causaliteit wordt immers zo ruim opgevat dat een aanslag, onder begunstiging van de onrust die de onlusten verwekken, evengoed buiten de gemeente van onlusten kan worden gepleegd; zie nr. 26.

(46) *Pas.*, 1927, I, 208.

(47) Rb. Bergen, 8 januari 1962, *Bull. Ass.*, 1965, 312 met noot; Rb. Doornik, 29 maart 1963, *Pas.*, 1963, III, 37; Rb. Bergen, 7 mei 1965, *R.G.A.R.*, 1965, 7488; Rb. Charleroi, 20 mei 1966, *J.T.*, 1966, 79 met noot.

daders ervan had kunnen bekendmaken (48)''.

Meestal heeft men hier te doen met een feitenkwestie die aan de souvereine beoordeling van de rechter wordt overgelaten. Men leidt uit deze vereiste echter af dat het slachtoffer, dat de vordering op grond van het Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV, instelt, moet aantonen dat de daders de wil hadden te schaden, of ten minste moet bewijzen dat aan het handelen van de daders het bekomen van een onrechtmatig voordeel voorlag (49). De vereiste van wederrechtelijkheid en schuld is trouwens een constitutief bestanddeel van een misdrijf in het algemeen (50).

Zeer algemeen zou men kunnen stellen dat geweld of openlijk machtsvertoon slaat op de animositeit, de hevigheid, de graad van brutaliteit en de maat van ruchtbaarheid waarmee de aanslag werd uitgevoerd of op de maat van dwang die men erbij aangewend heeft.

§3. Misdrijf door samensholing of bijeenkomsten.

20. Ook deze twee woorden, waarbij ook al eens de term samenrottingen wordt gevoegd, behoeven geen onderscheid en worden vrij ruim opgevat. Wel is vereist dat de samensholing een woelig en oproerig karakter heeft (51). Een omschrijving werd gegeven door de rechtbank van Brussel, Vrijwel unaniem daarin gevolgd (52).

Het zijn toevallige of geplande bijeenkomsten van individuen, die vijandige of oproerige benden vormen, met de bedoeling wanorde te stichten en een opstand voor te bereiden of door te voeren. Ze moeten optreden in gemeenschap met een duidelijk doel voor ogen (53). Wanneer men te doen heeft met een dergelijk gekwalificeerde samensholing is opnieuw een feitenkwestie, over te laten aan de souvereine beoordeling van de rechter (54). Het is niet omdat het een politieke bijeenkomst is dat we noodzakelijk voor een samensholing in de zin van het Decreet staan (55). Evenmin speelt het al dan niet gewapend karakter een rol (art. 1, titel IV).

(48) de gemeenrechtelijke aquiliaanse fout is dus onvoldoende.

(49) Rb. Brussel, 5 mei 1948, *Bull. Ass.*, 1948, 444; Rb. Brussel, 28 oktober 1949, *J.T.* 1950, 311; DALCQ, R.-O., *o.c.*, nr. 1508.

(50) De gemeente zal zich dus mogelijkerwijze kunnen beroepen op aanwezige schuldopheffingsgronden in hoofde van de daders.

(51) Cass., 12 januari 1967, *Pas.*, 1967, I, 565; daarmee bevestigde het hoogste gerechtshof de reeds bestaande rechtspraak : Luik, 27 juli 1922, *Rev. Adm.*, 1923, 176; Luik, 23 februari 1939, *Pas.* 1940, II, 75; Rb. Brussel, 22 februari 1902, *Pas.*, 1902, III, 187; Rb. Hoei, 5 juli 1945, *Pas.*, 1946, III, 3; Zie ook de conclusie van procureur-generaal MESDACH DE TER KIELE bij Cass., 3 februari 1887, *Pas.*, 1887, I, 62.

(52) Rb. Brussel, 22 februari 1902, *Pas.*, 1902, III, 187.

(53) DALCQ, R.-O., *o.c.*, nr. 1510.

(54) Gent, 17 juli 1917, *Rev. Adm.*, 1919, 133; Luik, 27 juli 1920, *Pas.*, 1922, I, 192; WILKIN, R., *o.c.*, nr. 776, Littera D.

(55) Rb. Brussel, 30 juli 1923, *Rev. Adm.*, 1924, 324; Rb. Brussel, 23 maart 1963, *Mouv. Comm.*, 1963, 181; Rb. Charleroi, 20 mei 1965, *J.T.*, 1966, 79 met noot.

De samenscholing zal nochtans voldoende ernstig moeten overkomen opdat ze de aandacht van de gemeentelijke overheid zou wekken en van deze de nodige maatregelen zou uitlokken (56); dat zal ondermeer het geval zijn wanneer de groep een voldoende omvang heeft (57). Vele betwistingen treft men dan ook aan omtrent het kwantitatieve aspect van de samenscholing.

Lange tijd oordeelde men dat er maar van samenscholing sprake kon zijn wanneer er minstens 15 personen aan deelnamen (58). Recente rechtspraak vertoont eerder de tendens om na te gaan of het misdrijf niet gepleegd werd door één persoon, waaruit ze dan het vermoeden afleidt dat er meerderen rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken kunnen zijn zodat de mogelijkheid van een samenscholing niet uitgesloten is (59). Ook zal men de samenscholing als ernstig bestempelen wanneer ze duidelijk de openbare orde dreigt te verstoren.

21. De relatie misdrijf-schade en samenscholing dient ruim gezien te worden. Het hof van Cassatie overwoog dat het voor de toepassing van het Decreet volstaat dat de schade veroorzaakt werd door personen die aan de samenscholing deelnamen, of dat de schuldigen, zonder ervan deel uit te maken, schade aanbrachten naar aanleiding van de samenscholing of van de toestand en de atmosfeer door haar geschapen (60).

De schade kan rechtstreeks veroorzaakt worden door de samenscholing maar kan er tevens onrechtstreeks het gevolg van zijn (61). Hiertoe wordt de algemene sfeer van onrust, door stakingen of betogingen opgeroepen, reeds voldoende geacht (62). Een toepassing daarvan is het geval waar de schade op grond van het Decreet werd vergoed, die veroorzaakt werd door een man die handelde onder druk van de ophitsing en de vernielzucht die van de samenscholing uitging (63). Individuele acties zonder enig verband met samenscholingen of onrusten vallen duidelijk niet onder deze regel.

§4. Het te leveren bewijs

22. Opdat de eiser op grond van het Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV, de gemeentelijke verantwoordelijkheid kan invoeren, dient hij aan te

(56) men bemerke hier de analogie met de omschrijving van machtsvertoon en geweld in nr. 19.

(57) Luik, 27 juli 1920, *Pas.*, 1922, II, 182.

(58) Rb. Antwerpen, 22 februari 1879, *Pas.*, 1879, III, 367; Rb. Charleroi, 25 juli 1901, *Pas.*, 1902, III, 15.

(59) Luik, 4 juni 1963, *J. Liège*, 1963-1964, 27; Rb. Hasselt, 18 maart 1956, *R.W.*, 1956-1957, 1025; Rb. Bergen, 19 juni 1963, *Bull. Ass.*, 1964, 305.

(60) Cass., 7 april 1927, *Pas.*, 1927, I, 208.

(61) Luik, 4 juni 1963, *J. Liège*, 1963-1964, 27; Rb. Charleroi, 20 mei 1965, *J.T.*, 1966, 79.

(62) Cass., 12 januari 1967, *Pas.*, 1967, I, 565; Brussel, 24 januari 1964, *Pas.*, 1965, II, 2; Rb. Antwerpen, 17 oktober 1962, *R.G.A.R.*, 1964, 7202; Rb. Bergen, 3 januari 1964, *J.T.*, 1964, 316; Rb. Bergen, 7 mei 1965, *Pas.*, 1966, III, 21.

(63) Brussel, 14 juni 1895, *Pas.*, 1895, II, 397.

tonen dat de schade die hij geleden heeft het gevolg is van een misdrijf dat met geweld of openlijk machtsvertoon werd gepleegd door een samenschooling of samenrotting. Levert hij het bewijs van het bestaan van de schade en haar verband met de samenschooling, dan komt de aansprakelijkheid van de gemeente voorop te staan. Dit volgt uit het vermoeden van fout dat tegen de gemeente speelt en waarop haar burgerlijke aansprakelijkheid berust en ook haar verplichting tot schadevergoeding (64). Zodoende volstaat het bestaan van de schade op zichzelf niet. Ze moet bewezen worden door de benadeelde. Dat bewijs kan de laatste leveren met alle middelen van het recht (65).

AFDELING II : EXONERATIEMOGELIJKHEDEN VOOR DE GEMEENTE

§1. Artikel 5, titel IV

23. Hoger werd reeds verwezen naar het vermoeden van fout dat rust op de gemeentelijke overheid, oorspronkelijk ten gevolge van het beginsel van solidariteit onder de inwoners. Dat vermoeden is onweerlegbaar. Wel kan de gemeente vrijgesteld worden van haar verplichting tot schadevergoeding wanneer ze bewijst voldaan te hebben aan de door art. 5, titel IV gestelde voorwaarden, namelijk wanneer de samenschooling gevormd geworden is door personen die vreemd zijn aan de gemeente op wier grondgebied de misdrijven gepleegd zijn en wanneer de gemeenteoverheid alle mogelijke maatregelen genomen heeft om die misdrijven te voorkomen en de daders ervan bekend te maken (66).

Art. 5, titel IV, van het Decreet dient conjunctief geïnterpreteerd te worden, dit wil zeggen dat aan beide ontlastingsvoorwaarden door de gemeente voldaan moet worden. Voldoet ze niet aan een van deze voorwaarden, dan blijft de gemeente burgerlijk aansprakelijk (67).

1. Eerste exonatievoorwaarde : niet-gemeente-inwoners

24. De gemeente zal in eerste instantie moeten aantonen dat geen van haar inwoners aan de samenschooling of soortgelijke toestanden deelgenomen heeft of de schade veroorzaakt heeft. Het criterium ter onderscheiding van wie al dan niet als inwoner van de gemeente beschouwd moet worden, is

(64) Cass., 9 oktober 1919, *Pas.*, 1919, I 220.

(65) Brussel, 5 november 1963, *J.T.*, 1964, 76.

(66) Cass., 7 april 1927, *Pas.*, I, 208; Cass., 12 januari 1967, *J.T.*, 1967, 221 met noot; Brussel, 9 oktober 1963, *J.T.*, 1963, 601.

(67) Cass., 29 oktober 1834, *Pas.*, 1834, *Pas.*, 1834, I, 311; Luik, 4 juni 1963, *J. Liège*, 1963-1964, 27; Brussel, 23 november 1966, *R.G.A.R.*, 1967, 7812 met noot; Rb. Hasselt, 8 mei 1956, *R.W.*, 1956-1957, 1025; Rb. Gent, 27 juni 1961, *J.T.*, 1962, 10; Rb. Brussel, 8 maart 1965, *J.T.*, 1966, 243; Rb. Leuven, 21 mei 1971, *Pas.*, 1971, III, 69; Rb. Brussel, 18 maart 1976, *R.G.A.R.*, 1977, 9729; Vred. Grivegnée, 25 oktober 1961, *Pas.*, 1961, III, 96.

het reële verblijf in die gemeente en niet de wettelijke woonplaats (68). Belangrijk is dat wanneer in een gemeente schade wordt aangericht in de zin van het Decreet, zij vermoed wordt de gemeente te zijn waarvan de deelnemers aan de samenscholing afkomstig zijn. De gemeente zal dat pogen te weerleggen. Nu zal het vrijwel onmogelijk zijn te bewijzen dat geen van haar inwoners aan de onlusten deelnam, ook al beschikt de politie heden over moderne identificatietechnieken. Rechtspraak en rechtsleer zijn haar hierin tegemoet getreden door de mogelijkheid van niet-aansprakelijkheid in aanmerking te nemen wanneer slechts een gering aantal eigen inwoners bij de oproer betrokken zijn (69). De gemeente werd dan ook niet veroordeeld door recente rechtspraak, van oordeel dat het Decreet strikt moest geïnterpreteerd worden, wanneer een kleine minderheid van de betogers inwoners waren van de gemeente op wier grondgebied schade werd aangericht (70). In dit opzicht speelt geen rol wie het misdrijf pleegde.

25. Het is perfect dankbaar dat de gemeente niet tot de gehele schadevergoeding veroordeeld zal worden. Overeenkomstig art. 3, titel IV, zijn, wanneer de samenscholingen werden gevormd door inwoners van verscheidene gemeenten, al deze gemeenten voor de gepleegde misdrijven mede-aansprakelijk. Elke gemeente is gehouden tot vergoeding in solidum, onder voorbehoud van verhaal tegen elkaar voor ieders aandeel (71). Toch voelt men het als voorbijgestreefd aan dat deze eerste exonerationvoorwaarde nog wordt gehanteerd. De grootschaligheid der gemeenten, de verhoogde mobiliteit der inwoners, het feit dat bepaalde gemeenten zich strategisch beter lenen tot samenscholing of betogingen en het feit dat de aanleiding tot de manifestatie meestal niet van gemeentelijke aard is, doen blijken dat het criterium inwoners/niet-inwoners in het bijzonder en de aansprakelijkheid van "de gemeente" in het algemeen meer en meer voor kritiek vatbaar is (72).

(68) Zie nochtans : Rb. Leuven, 21 mei 1971, *Pas.*, 1971, III, 69.

(69) Pro : DALCQ, R.-0., *o.c.*, nr. 1529; Contra SMETS, A., *Art. c.*, 873.

(70) Vooral : Drussel, 8 maart 1965, *J.T.*, 1966, 243; Rb. Brussel, 1 februari 1966, *R.G.A.R.*, 7655; Rb. Brussel, 27 mei 1975, niet uitgegeven, aangehaald in Rb. Brussel, 18 maart 1976, *R.G.A.R.*, 1977, 9729. Zie ook over het aantal inwoners : Brussel, 9 oktober 1963, *J.T.*, 1963, 661; Rb. Brussel, 21 december 1949, *J.T.*, 1950, 325; Rb. Brussel, 23 maart 1961, *Mouv. Comm.*, 1963, 181 met noot; Rb. Brussel, 13 juni 1966, *Rev. Comm.*, 1967, 76; Rb. Brussel, 2 mei 1967, *Rev. Comm.*, 1968, 43; Rb. Brussel, 18 maart 1976, *R.G.A.R.*, 1977, met noot.

(71) Geen enkele wettekst legt de rechter op in welke mate hij de verscheidene gemeenten aansprakelijk moet stellen, zodat men aanvaardt dat de rechter ieders aandeel naar billijkheid bepaalt : dit tussen de gemeente van het grondgebied en de gemeente waarvan een deel of alle samenscholers afkomstig zijn. Allerlei graadmeters mogen hierbij door de rechter worden aangehaald. Zie in dit verband : DE BEUS, P., *o.c.*, nr. 103; SMETS, A., *Art. c.*, 874.

(72) Rb. Brussel, 1 februari 1966, *J.T.*, 1966, 322 : de inwoners kunnen niet garant geacht worden voor de gevolgen van een manifestatie die ze niet gewild, noch georganiseerd hebben, maar zich enkel op hun grondgebied voltrekt.

2. Tweede exoneratievoorwaarde : alle mogelijke maatregelen.

26. Tegelijkertijd met het eerste bewijs moet de gemeentelijke overheid aantonen dat ze alle mogelijke maatregelen heeft getroffen ter voorkoming van de misdrijven en ter identificatie van de daders. Met dien verstande dat ze dat bewijs maar moet inbrengen wanneer de samenscholing niet bestond uit (een door de rechter niet voldoende geacht aantal) eigen gemeente inwoners (73).

Tegen deze voorwaarden heeft men grondwettelijkheidsbezwaren geformuleerd, zoals hoger reeds werd vermeld en weerlegd (74).

Welke de nodige maatregelen zijn die binnen de mogelijkheden van de gemeente liggen, is een feitenkwestie, waarbij algemeen vereist kan worden dat ze doelmatig en afdoende moeten zijn, en correlair met de ernst van de gebeurtenissen. De rechtspraak is trouwens erg streng in de beoordeling hieromtrent (75). Vroeger overwoog men overeenkomstig de enge interpretatie dat, wanneer de gemeente geen maatregelen genomen had, haar inwoners opgetreden moesten zijn.

Nergens wordt vereist dat de gemeente alles in het werk zou stellen om de onlusten en misdrijven te voorkomen. Het is dus niet noodzakelijk zo dat, wanneer binnen het kader van onlusten bij samenscholingen, schade wordt aangericht, of dat de schade wordt veroorzaakt onder begunstiging van dergelijke situatie, de gemeente in haar verplichting te kort schoot. Zij dient een middel- of inspanningsverbintenis na te komen, (76). In tegenstelling tot de in de vorige alinea geschetste houding van de rechtspraak, zal zij met dit laatste voor ogen, minder vlug geneigd zijn de gemeente aansprakelijk te stellen (77).

§2. Jurisprudentiële exoneratie

27. Is overmacht een grond voor de gemeente om de niet-nakoming van haar verplichting te rechtvaardigen ? Ja, maar ze wordt slechts aanvaard wanneer de gemeente - en vroeger haar inwoners - hetzij wettelijk hetzij

(73) Brussel, 9 oktober 1963, *Pas.*, 1964, II, 265; Brussel, 2 februari 1966, *R.G.A.R.*, 1967, 7813, met noot.

(74) Zie nr. II; zie ook *Pand. B.*, V° Pillage, nr. 62.

(75) SMETS, A., *art. c.*, 875.

(76) Brussel, 4 december 1967, *Pas.*, 1968, II, 13; Brussel, 14 juni 1976, *R.G.A.R.*, 1977, 9801, met noot; Rb. Brussel, 2 mei 1967, *J.T.*, 1967, 576 met noot; Rb. Brussel, 18 maart 1976, *R.G.A.R.*, 1977, 9729 met noot.

(77) Zo oordeelde men dat de politie niet noodzakelijk actief moet optreden wanneer dat verdere wanordelijkheden kan voorkomen : Rb. Brussel, 27 mei 1975, niet uitgegeven; maar ook werd geoordeeld dat het feit dat de gemeente niet alle aanslagen kon vermijden (zelfs met de meest geschikte maatregelen) niet gelijk staat met het feit dat het kwestieuze misdrijf niet voorkomen kon worden : Cass., 11 juni 1970, I, 904.

feitelijk buiten de mogelijkheid werd gesteld om maatregelen te nemen (78) (79).

Buiten overmacht heeft de rechtspraak, de strenge regeling van het Decreet ontwijkend, nog andere exoneratiegronden aangenomen ten voordele van de gemeente. Zo wordt onder meer vereist dat het misdrijf gepleegd moet zijn door of ten gevolge van een samensholing die een manifest delictuele intentie vertoont (80).

Ook de fout van het slachtoffer kan aangegrepen worden tot een gedeeltelijke of eventuele gehele niet-aansprakelijkheid van de gemeente. De rechtsleer stond daar nogal weigerachtig tegenover(81); de rechtspraak niet (82).

§3. Het verhaal van de gemeente

28. Eens dat een gemeente krachtens het Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV, veroordeeld geworden is tot schadevergoeding, kan ze meerdere middelen gebruiken om dat verlies weer goed te maken.

Vooreerst kan ze de schadevergoeding op de gemeentewoners afwentelen in de vorm van belastingen. Is de dader van het misdrijf bekend gemaakt, dan zal de gemeente zich op hem verhalen. Recente rechtspraak heeft evenwel een derde middel ter hand gesteld : de gemeente kan zich keren tegen de organisatoren van de manifestatie die tot de onlusten en de schade geleid hebben en dit via de techniek van het "vrijwaringspact". Sluit de gemeente een dergelijk pact met de organisatoren, dan gaan laatstgenoemden de verbintenis aan, de gemeente schadeloos te stellen. Het Decreet zou echter een politewet en dus van openbare orde zijn, waarvan krachtens art. 6 B.W. door bijzondere overeenkomsten geen afbreuk gedaan mag worden. De Rechtbank van eerste aanleg van Gent volgde deze visie en verklaarde het vrijwaringspact nietig (83). Het Hof van Cassatie boog zich nadien over de kwestie en in een arrest van 7 september 1962 oordeelde het, overeenkomstig de conclusie van procureur-generaal W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, dat een vrijwaringspact geldig geacht moest worden (84).

Inderdaad, men mag geen afbreuk doen aan de door het Decreet opgelegde aansprakelijkheid, zoniet zou men de slachtoffers krenken in hun door de wet beschermd belang, Maar een vrijwaringspact negeert de rechten van

(78) Cass., 9 oktober 1919, *Pas.*, 1919, I, 220.

(79) Dit probleem stelde zich vooral tijdens de beide wereldoorlogen, waarbij men bewistte of de overname door de militaire overheid de gemeente van haar ordehandhavingplicht al dan niet ontsloeg; zie DALCQ, R.-O., *o.c.*, nr. 1526.

(80) Cass., 7 april 1927, *Pas.*, 1927, I, 208; Gent, 23 februari 1955, *R.W.*, 1955-1956, 143; Rb. Bergen, 8 januari 1962, *Bull. Ass.*, 1965, 312 met noot.

(81) RONSE, J., *o.c.*, nr. 142; SMETS, A., *art. c.*, 877.

(82) Gent, 19 juli 1917, *Pas.*, 1917, II, 282; Brussel, 29 november 1930, *Pas.*, 1931, II, 59.

(83) Rb. Gent, 27 juni 1961, *R.G.A.R.*, 1962, 6886 met noot van R.-O DALCQ.

(84) *R.W.*, 1962-1962, 645; *Pas.*, 1963, I, 32.

de benadeelde niet : deze kan zich te allen tijde voor zijn vergoeding tot de gemeente blijven richten. De gemeente verzekert zich als het ware tegen de door haar eventueel te betalen schadevergoeding bij de organisatoren (85). Zo opgevat kan een vrijwaringspact niet ongeldig zijn. De gemeente laat zich niet subrogeren door de derde met wie ze de overeenkomst aanging en het slachtoffer kan evenmin zich rechtstreeks op grond van het Decreet tot die derde richten, wat strijdig zou zijn met de artt. 1131 en 1133 B. W. (86).

29. Als besluit kan gelden dat de gemeente enkel in de door art. 5, titel IV gestelde gevallen niet aansprakelijk is evenals in de uitzonderlijke gevallen van overmacht. In dat opzicht is de exoneratie van art. 2 van het wetsvoorstel VANACKERE van 20 maart 1969 heel wat ruimer : heeft de burgemeester te gepasten tijde maatregelen genomen om aanslagen te voorkomen en de daders te identificeren, dan is de gemeente niet tot schadevergoeding gehouden. De regeling is reëler vermits in de gemeente de burgemeester de politietaak uitoefent tot handhaving van de openbare orde, overeenkomstig de artt. 94, 105 en 106 van de Gemeentewet. Heeft hij afdoende gehandeld - en hier is weer ruimte voor interpretatie - dan vervalt de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Heeft hij bijvoorbeeld op de wettelijk voorgeschreven wijze de rijkswacht opgevorderd (art. 105 van de Gemeentewet en art. 44 van de wet van 2 december 1957 op de rijswacht) dan neemt deze de leiding van het optreden tegen de samenscholing over (art. 49 van de wet van 2 december 1957), zodat vanaf dat ogenblik de verantwoordelijkheid op de Staat komt te liggen (88).

AFDELING III : VERGOEDING VAN DE SCHADE

30. Art. 1, titel V van het Decreet bepaalt dat wanneer, ten gevolge van bijeenkomsten of samenscholingen, een burger gedwongen werd te betalen, wanneer hij bestolen of geplunderd werd op het grondgebied van een gemeente, al de inwoners van de gemeente gehouden zijn de voorwerpen die geplunderd en de zaken die met geweld weggenomen werden, in natura van dezelfde aard terug te geven, of daarvan de prijs te betalen op voet van het dubbel van hun waarde tegen de koers van de dag waarop de plundering gepleegd werd. Bovendien stelt art. 6, titel V dat de schadevergoeding nooit minder mag bedragen dan de gehele waarde van de geplunderde zaken en de weggenomen voorwerpen.

(85) Over het onderscheid tussen een garantie-overeenkomst door een derde en een niet-aansprakelijkheidsclausule, zie : MAZEAUD, H. en L., en TUNC, A., *Traité théorique et pratique de la responsabilité civile*, III, 5de uitgave, Parijs, 1960, nr. 2569.

(86) Cass., 25 september 1959, *R. Crit. J.B.*, 1960, 15 met noot M. DABIN.

(87) Rb. Brussel, 18 maart 1976, *R.G.A.R.*, 1977, 9729, met noot.

(88) Toelichting bij het wetsvoorstel, *Parlem. Besch.*, Sen. 1968-1969, 217, 14; zie ook : DELBECQUE, C., *De vordering van de rijkswacht door de burgemeester voor het behoud of het herstel van de openbare orde*, De Gemeente, 1969, 148 e.v..

Hoger werd gezegd dat schade zeer ruim opgevat moet worden (89). Vandaar dat de Decreetregeling ongeschikt is. Wat met lichamelijke letsels als men de vergoeding moet gaan berekenen volgens "de koers van de dag" ? Hiervoor komen slechts een beperkt aantal goederen in aanmerking, zoals voedings- en koopwaren (90). Bovendien moet bij gebrek aan vergoeding in natura het tweevoud vergoed worden. En hoe vallen de artt. 1 en 6 te combineren ? Dat alles heeft de rechtspraak ertoe aangezet om de gemeenrechtelijke schadevergoedingsregeling toe te passen, wat door het wetsvoorstel blijkt beaamd te worden.

31. In titel IV vermeldt art. 6 wie zich op het Decreet van 10 Vendémiaire kan beroepen om vergoeding te bekomen voor de geleden schade door samenscholingsmisdrijven. Het is in eerste instantie de benadeelde zelf, ongeacht hij in de gemeente woonachtig is (91) en vervolgens, indien het slachtoffer overlijdt aan de opgelopen verwondingen, alleen diens echtgenote en kinderen. Een constante rechtspraak interpreteerde art. 6, titel IV exemplatief, zodat aanvaard werd dat eenieder die zijn belang gekrenkt ziet, het Decreet kan inroepen (92).

Daarenboven bestaat de mogelijkheid dat het slachtoffer, dat zich burgerlijke partij stelde in het strafgeding tegen de auteur van de schade, achteraf nog voor de burgerlijke rechtbank kan vorderen voor andere schade wegens evenwel dezelfde oorzaak, namelijk een samenscholingsmisdrijf (93).

AFDELING IV : DE VERJARING VAN DE VORDERING

32. Het Decreet geeft hierover geen uitsluitel en de rechtspraak is op dit punt sterk geëvolueerd. Aanvankelijk oordeelde men dat, vermits de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid vreemd was aan de strafrechtelijke aansprakelijkheid, de dertigjarige verjaringstermijn toegepast moest worden (94). Het Hof van Cassatie verwierp deze visie toen ze in het arrest van 11 oktober 1934 (95) overwoog dat de feiten waarvoor de gemeente aansprakelijk werd gesteld overtredingen, wanbedrijven of misdaden vormden, zodat de vordering op grond van het Decreet van 10 Vendémiaire op dezelfde wijze verjaarde als de vordering van de burgerlijke partij.

Die regeling vindt men in de wet van 17 april 1878 (96), houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering. De artt. 21 en 22,

(89) Zie : nr. 16.

(90) Rb. Charleroi, 13 april 1933, *Pand. Pér.*, nr. 343.

(91) *Pand. B.*, V° Pillage, nr. 77.

(92) RONSE, J., *o.c.*, nr. 176.

(93) Luik, 23 december 1970, *J. Liège*, 1970-1971, 290.

(94) Gent, 17 juni 1932, *B.J.*, 560.

(95) *Pas.*, 1935, I, 15.

(96) *B.S.*, 25 april 1878.

vervangen door art. 1 van de wet van 30 mei 1961 (97) stellen dat de strafvordering verjaart na verloop van 10 jaar, 3 jaar of 6 maanden, te rekenen vanaf de dag van het misdrijf, naargelang men te doen heeft met een misdaad, wanbedrijf of overtreding. De termijn kan maximaal het dubbele verlopen - dus 20, 6 of 1 jaar - wanneer gedurende de eerste priode de verjaring gestuit wordt door daden van vervolging of onderzoek (98). De burgerlijke vordering verjaart door verloop van 5 jaar, te rekenen van de dag van het misdrijf; ze kan echter niet verjaren vóór de strafvordering (art. 26 van de voorafgaande titel Sv.). Wordt de burgerlijke vordering uit een misdrijf niet voor de strafrechter, maar afzonderlijk vervolgd, dan wordt de verjaring ervan geschorst totdat definitief over de strafvordering beslist geworden is (art. 4 voorafgaande titel Sv.).

Bijzondere strafwetten kennen soms andere verjaringstermijnen. Stel dat een betoger een inbreuk pleegt op art. 7, 1° van de wegcode. Art. 68 van de wegverkeerswet voorziet in dat geval voor de strafvordering een verjaringstermijn van 1 jaar; de burgerlijke vordering verjaart gewoon na 5 jaar (99).

AFDELING V : JURIDISCHE BEVOEGDHEID

33. De betwisting over de rechtsprekende instantie die bevoegd was om kennis te nemen van de vorderingen op grond van het Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV, viel bij de meeste auteurs uit in het voordeel van de rechtbank van eerste aanleg, daarmee de rechtspraak volgend (100). Art. 4, titel V legt de vaststelling van de vergoeding op aan de burgerlijke rechtbank van het departement, wat nadien binnen de Belgische staatsorganisatie de rechtbank van eerste aanleg zou worden. Zij was bevoegd voor deze materie, ongeacht het bedrag van de vordering (101). De wetgever heeft sindsdien alle twijfel opgeheven door in art. 569, 6° te stellen dat de rechtbank van eerste aanleg kennis neemt van de vorderingen "...krachtens het Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV op de inwendige politie van de gemeenten;....", wat in art. 5 van het wetsvoorstel VANACKERE wordt herhaald (102).

(97) B.S., 10 juni 1961.

(98) Voorbeelden van daden van onderzoek of van vervolging vindt men uitvoerig opgesomd aan de hand van gevallen uit de rechtspraak in : MATTHIJS, J., *Strafwetboek en wetboek van strafvordering met bijzondere wetten en besluiten*, Gent, 1968, 200 e.v. en SIMON, J., en DE BEUS, P., *Belgische strafwetten*, achtste uitgave, Brussel, 1968, 221 e.v..

(99) Voor de wegcode zie : POTÉ, R.J., *Het nieuwe verkeersreglement*, Antwerpen, 1977.

(100) ARTES, J., *De la compétence exclusive du tribunal civil de première instance pour connaître d'une action intentée sur la base du décret du 10 Vendémiaire, an IV*, Mouv. Comm., 1962, 468.

(101) Cass., 24 juni 1915, *Pas.*, 1915-1916, I, 367 met tegenstrijdige conclusie van advocaat-generaal PHOLIEN;

Pro : Rb. Doornik, 29 maart 1963, *J.T.*, 1963, 699; Corr. Charleroi, 18 april 1961, *Bull. Ass.*, 1964, 494 met noot; contra : Vred. Grivegnée, 25 oktober 1961, *Pas.*, 1961, III, 96.

(102) Beter ware een art. geweest dat de formulering van art. 569, 6° Ger. W. aanpaste aan de benaming van het wetsvoorstel.

Wordt de dader van het misdrijf gevat en volgt een strafgeding, kan men dan de gemeente (103) als burgerlijk aansprakelijke partij mee dagvaarden ? Wij vonden hierop geen antwoord. Meestal gaat het om personen vermeld in art. 1384 B.W. en zij die door bijzondere strafwetten als zodanig worden beschouwd (104). Tenzij wanneer een uitdrukkelijke wettekst daartoe vereist is, zou de gemeentelijke aansprakelijkheid, kaderend binnen een algemeen opgevat art. 1384, lid 1 met betrekking tot daden van personen, een dergelijke procedure mogelijk maken (105).

EVALUATIE

34. In de voorgaande hoofdstukken werd een beeld geschetst van het Decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV. De evolutie toonde aan hoe een wettelijke regeling, uitgevaardigd met het oog op specifieke omstandigheden, aangewend kan worden in diverse situaties, vooral door de kneedbaarheid van het document en de jarenlange toepassing ervan door de rechtspraak.

De grondslag van het Decreet werd in de loop der jaren aangevochten en men heeft het dan ook in ruime mate gewijzigd. Aan de solidariteit van de gemeentewoners werd een algemene veiligheids- en voorzichtigheidsnorm gesubstitueerd.

35. Hier werd ingegaan op de verplichting van de gemeentelijke overheid de orde te handhaven bij onlusten, vooral in het kader van samenscholingen en de schade die eruit kan ontstaan. Hierbij was de oorspronkelijke regeling bijzonder streng voor de gemeente en haar inwoners. Die regeling werd afgezwakt door de rechtspraak heen en de gemeente kreeg gaandeweg mogelijkheden om zich vrij te pleiten. De reactie gaat zelfs zover dat men de gemeentelijke verantwoordelijkheid binnen deze context als niet langer aanvaardbaar acht.

In deze trend betekent het wetsvoorstel VANACKERE slechts een bevestiging van de bestaande rechtspraak. Sommigen willen verder gaan en willen de risico's van samenscholing minstens voor een gedeelte laten berusten op de centrale overheid.

Een dergelijke hervorming is echter geen louter juridische aangelegenheid. Toch lijkt ze strijdig te zijn met de groter autonomie-beweging die van de regio's in dit land uitgaat. In de huidige situatie gaat dan de voorkeur uit naar een gedeelde aansprakelijkheid van gemeente en hogere overheid met wederzijdse verhaalmogelijkheden.

(103) De gemeente wordt krachtens de artt. 148, 149 en 150 van de Gemeentewet in rechte vertegenwoordigd door het College van burgemeester en schepenen. Blijven deze in gebreke dan kunnen onder bepaalde voorwaarden de inwoners optreden.

(104) Zie : SCHUIND, G., *Traité théorique et pratique de droit criminel*, II, derde uitgave, Brussel, 1942, 40 en VANHOUDT, C.J. en CALEWAERT, W., *Belgisch strafrecht*, tweede, opnieuw bewerkte en aangevulde uitgave, Antwerpen, 1976, 1904.

(105) Zie nr. 12; de vraag blijft evenwel, wanneer men de gemeentelijke aansprakelijkheid laat opgaan in art. 1384 B.W., hoe men de stelling volhoudt dat het B.W. het Decreet niet heeft opgeheven.