

caractère purement local. Si d'autres fonctions de police concernant des délits plus graves sont remplies par certains officiers municipaux, ces officiers ne les remplissent pas comme inhérentes au pouvoir municipal : ils ne sont en cela que des agents ou fonctionnaires du pouvoir général de l'Etat. Il a pu exister d'autres idées au temps des chartes de communes, lorsque certaines municipalités avaient en propre, ainsi que nous l'avons vu (n° 624), non-seulement la police, mais même la justice criminelle en toute son étendue et la justice civile. Cela n'avait rien que de naturel dans un système où les droits de juridiction étaient morcelés, divisés de toute manière, et appartenaient en patrimoine aux seigneurs justiciers; ils pouvaient bien appartenir aux communes. Mais transporter quelque chose de ces idées dans l'état actuel de notre société et dans le système unitaire de nos institutions serait un anachronisme.

Il y a plus, même pour les contraventions de police purement municipale la peine ne peut être édictée que par la loi, la juridiction n'émane que du pouvoir général, la répression n'est faite qu'au nom de l'Etat; ce qui est propre au pouvoir municipal, c'est le soin de veiller, de prendre des mesures utiles, de faire les règlements; encore n'a-t-il ce droit d'agir et de réglementer que pour les objets qu'un texte de loi a spécialement confiés à sa vigilance : il faut que dans la loi se trouvent et l'attribution qui lui a été faite et la pénalité, et enfin son droit ne s'exerce que sous la surveillance et sous l'autorité supérieure du pouvoir administratif général.

632. Ainsi, en premier lieu, la loi a défini elle-même et frappé de peines celles des contraventions de police municipale qui, ayant un caractère permanent et uniforme, ont pu être prévues légalement à l'avance et étendues à toutes les communes (ci-dess., n° 619). Elle l'a fait, quoique avec quelque confusion, dès l'organisation du régime nouveau, par la loi du 19-22 juillet 1791, sur la police municipale (tit. 1, art. 1, §§ 14 et suivants); elle l'a fait avec plus de netteté, quoique d'une manière bien incomplète encore, dans le Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV (art. 605 et suiv.); enfin, ce travail s'est complété et méthodiquement coordonné dans les articles 471 et suivants du Code pénal de 1810, auxquels il faut joindre les nombreuses dispositions des lois particulières définissant et punissant de semblables contraventions.

633. Ainsi, en second lieu, en dehors de ces prévisions légales et uniformes dans toutes les localités, la loi, pour les prescriptions variables ou occasionnelles, a déterminé elle-même les objets de police qu'elle a voulu confier à la vigilance de l'autorité municipale, et sur lesquels elle a délégué à cette autorité le pouvoir réglementaire. Elle l'a fait notamment dans la loi du 16-24 août 1790, titre 11, art. 3 et 4, et dans la loi du

5 avril 1884, qui en reproduit en grande partie les dispositions (1).

634. Ainsi, enfin, le droit de surveillance et l'autorité de l'administration supérieure sont consacrés par le pouvoir donné au préfet d'annuler les arrêtés du maire ou d'en suspendre l'exécution. Pour rendre cette surveillance plus efficace et mettre le préfet en mesure d'examiner ces arrêtés, la loi veut qu'aussitôt qu'ils auront été rendus ils soient adressés par le maire au sous-préfet, lequel les transmettra au préfet; et, pour donner à celui-ci le temps de faire son examen, elle suspend pendant un certain délai l'exécution de ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ordonnant qu'ils ne soient exécutoires qu'un mois après le récipissé donné par le sous-préfet. Quant à ceux qui ne contiennent que des dispositions temporaires, un pareil délai aurait été souvent préjudiciable; sauf le droit d'annulation ou de suspension ultérieures, toujours réservé au préfet, ils seront donc exécutoires aussitôt qu'ils auront été publiés.

635. Par des considérations politiques, ces pouvoirs de police municipale et de règlement ont été retirés aux maires des communes composant le département de la Seine, à la réserve d'un certain nombre d'attributions moins importantes laissées à ces maires, ainsi qu'à ceux de Saint-Cloud, Meudon, Sèvres et

(1) Loi du 5 avril 1884.

Art. 97 : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. — Elle comprend notamment :

« 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques; ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute, ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles;

« 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutements dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes, qui troublent le repos des citoyens, et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique;

« 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics;

« 4° Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort;

« 5° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente;

« 6° Le soin de prévenir par les précautions convenables et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épidémies, les épizooties, en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure;

« 7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces. »

Enghien, sous d'autres réserves analogues, et transportés à un préfet spécial, le préfet de police de Paris (1). Ils ont été retirés pareillement, toujours sous certaines réserves analogues, aux maires des communes de l'agglomération lyonnaise, et transportés au préfet du Rhône, faisant fonction de préfet de police pour cette agglomération (2).

636. Mais, soit qu'il s'agisse des règlements émanés du chef de l'Etat lui-même, soit de ceux émanés des ministres, des préfets ou des maires, l'injonction ou la prohibition sur les objets confiés à ces autorités étant déterminées par le règlement, toujours la sanction pénale, pour qu'elle existe, doit se trouver dans une loi (ci-dess., n° 578, 584, 619 et 627).

637. Cette sanction est placée fort souvent dans la loi spéciale même, qui, en déléguant à l'autorité gouvernementale ou administrative le soin de faire le règlement, marque la peine applicable en cas de violation de ce règlement. Nous pouvons donner en

(1) Loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), *concernant la division du territoire de la république et l'administration*, art. 16 : « A Paris, dans chacun des arrondissements municipaux, un maire et deux adjoints seront chargés de la partie administrative et des fonctions relatives à l'état civil. Un préfet de police sera chargé de ce qui concerne la police, et aura sous ses ordres des commissaires distribués dans les douze municipalités. » — Arrêté du 12 messidor an VIII (1^{er} juillet 1800) *qui détermine les fonctions du préfet de police de Paris*. — Arrêté du 3 brumaire an IX (25 octobre 1800) qui étend sur toutes les communes du département de la Seine et sur celles de Saint-Cloud, Meudon et Sèvres, du département de Seine-et-Oise, l'autorité du préfet de police de Paris, quant à certaines attributions énumérées dans cet arrêté, mais moins étendues que celles qui, en vertu de l'arrêté précédent, sont exercées par le préfet de police dans les douze arrondissements de Paris. — Loi du 14 août 1850, qui ajoute aux trois communes du département de Seine-et-Oise précitées celle d'Enghien, du même département. — Loi du 10 juin 1853, qui autorise le préfet de police de Paris à exercer dans toutes les communes du département de la Seine les fonctions qui lui sont déléguées par l'arrêté du 12 messidor an VIII, en déterminant à nouveau, dans son article 2, les attributions de police municipale ou autres qui resteront réservées aux maires, sous la surveillance du préfet de la Seine. — Il résulte de ces divers textes que dans toutes les communes du département de la Seine, le préfet de police de Paris exerce les attributions déterminées par l'arrêté du 12 messidor an VIII, sauf les réserves mentionnées en l'article 2 de la loi du 20 juin 1853; tandis que dans les communes de Saint-Cloud, Meudon, Sèvres et Enghien, il exerce seulement celles moins étendues qui sont déterminées par l'arrêté du 3 brumaire an IX.

(2) Loi du 19-24 juin 1851, *relative à l'agglomération lyonnaise*. Cette agglomération se compose des communes de Lyon, la Guillotière, la Croix-Rousse, Vaise, Calluire, Oullins et Sainte-Foy, du département du Rhône, dans lesquelles le préfet exerce les fonctions fixées par l'arrêté du 12 messidor an VIII; des communes de Villeurbanne, Vaux, Bron et Venissieux, du département de l'Isère, et de celles de Rillieux et Miribel, du département de l'Ain (art. 1 et 3 de la loi), dans lesquelles les fonctions du préfet sont celles déterminées par l'arrêté du 3 brumaire an IX. Les articles 2 et 3 de la loi réservent aux maires de ces communes certaines attributions de police à déterminer par règlement d'administration publique. — Décret du 4-11 septembre 1851, *qui détermine les attributions réservées aux maires dans les communes énumérées dans la loi du 19 juin 1851, relative à l'agglomération lyonnaise*.

exemple les lois du 3 mars 1822 sur la police sanitaire (art 1^{er}, 7 et suiv.), du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale (art. 26 et suiv.), du 3 mai 1844 sur la police de la chasse (art. 3, 9, 11 et suiv.), du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer (art 21), du 19 juillet 1845 sur la vente des substances vénéneuses (art. 1^{er}), et tant d'autres semblables (1). Quelques articles de notre Code pénal ont procédé d'une manière analogue (art. 471, n° 5 et 8; 475, n° 1 à 4; 476 et 479, n° 4). Les peines ainsi dictées seront graves ou légères suivant la détermination qu'en aura faite le législateur; il peut y en avoir même de criminelles: ainsi la loi de la police sanitaire que nous venons de citer nous offre (art. 7 et suiv.) l'exemple des peines de mort et de réclusion pour violation de règlements sanitaires.

638. A défaut de pénalité marquée dans la loi spéciale, tout règlement de l'autorité administrative ou municipale légalement fait vient se placer sous une sanction générale qui supplée à tous les cas non prévus, et qui, manquant dans le Code pénal de 1810, y a été ajoutée, lors de la révision de 1832, en ces termes: Art. 471. « Seront punis d'amende, depuis un franc jusqu'à cinq francs inclusivement, ... 15° ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative, et ceux qui ne seront pas conformés aux règlements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale, en vertu des articles 3 et 4, titre II de la loi du 16-24 août 1790, et de l'article 46, titre I de la loi du 19-22 juillet 1791. »

639. Mais la sanction pénale doit être refusée à toute disposition réglementaire qui aurait été rendue par une autorité incompétente, soit à raison du territoire, soit à raison des attributions, ou qui porterait à des droits fondamentaux garantis par le droit public du pays des restrictions ou des atteintes contraires à ce droit public: dernière appréciation peu déterminée, et par conséquent bien difficile et bien délicate à faire par le juge.

640. Les règlements ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés. — Ceux émanés du chef de l'Etat, *décrets* sous la République comme sous l'Empire, *ordonnances*, sous la royauté, sont mis à cet égard par les ordonnances du 27 novembre 1816 et du 18 janvier 1817, et par le décret du 5 novembre 1870, sur le même pied que les lois, et soumis en conséquence, pour la promulgation, pour la publication et pour le délai après lequel ils sont exécutoires, aux règles tracées par ce décret qui modifie l'art. 1^{er} du Code civil, et par lesdites ordonnances de 1816 et de 1817. Mais, rien n'ayant été prescrit sur ce point en ce qui con-

(1) Parmi les lois les plus récentes, nous citerons celle du 15 juillet 1878, art. 12, modifiée par celle du 2 août 1879, sur les mesures à prendre pour arrêter les progrès du phylloxéra et du doryphora, et celle du 21 juillet 1881, art. 34, sur la police sanitaire des animaux.

cerne les règlements par arrêté des ministres, des préfets ou des maires, c'est à la jurisprudence à apprécier s'il y a eu mode suffisant de publication. Cette publication se fait, dans la pratique, soit par affiches, soit par proclamation à son de trompe ou de tambour. — Quand il s'agit d'arrêtés individuels, tels, par exemple, que ceux portant des interdictions ou des assignations de résidence, que la loi autorise en certains cas à l'égard de certaines personnes, c'est une notification individuelle à la personne intéressée qui est nécessaire pour que la peine attachée à la violation de ces arrêtés puisse être encourue.

641. Les contraventions à des règlements anciens peuvent constituer encore aujourd'hui des contraventions punissables, si ces règlements sont émanés d'anciennes autorités souveraines, s'ils avaient un caractère d'intérêt général et permanent, et qu'aucune disposition du droit moderne, soit par son texte, soit par son esprit, ne les ait directement ou indirectement abrogés. La peine à appliquer est alors celle de l'ancien règlement, si elle figure au nombre des peines encore admises aujourd'hui, ou la peine qui y a été substituée, si quelque loi spéciale moderne, tout en maintenant ou confirmant l'ancien règlement quant à ses prescriptions, en a modifié la pénalité, et à défaut, pour le moins la peine édictée comme sanction générale dans l'article 471, n° 15, du Code pénal (ci-dess. n° 638). Ces règlements anciens néanmoins, si l'on n'y recourait avec la plus grande circonspection, pourraient offrir une mine cachée de prescriptions non-seulement ignorées, mais même difficiles à connaître par la population, en dehors des habitudes de nos jours, et le plus souvent en disproportion quant à leur pénalité avec nos autres sanctions pénales. C'est un motif pour y appliquer, en jurisprudence, toutes les fois que les faits le demanderont, les principes de l'abrogation même par désuétude, d'autant plus qu'il est facile à l'administration, dans chaque partie spéciale, de rappeler ou de publier de nouveau, en les accommodant aux temps actuels, celles de ces prescriptions qu'elle croit utile de maintenir.

642. La classification dont nous venons de traiter, c'est-à-dire celle qui sépare des délits intentionnels les contraventions ou délits non intentionnels, soit de police, soit tous autres, étant assise sur un point aussi radical que celui de savoir si pour l'existence du délit on considérera ou non l'intention, des conséquences pratiques très-importantes en dérivent. — Le juge en matière de contraventions doit se préoccuper avant tout du fait matériel. Dès que ce fait est constaté, il est prouvé que la contravention existe, le juge doit punir. Il ne pourrait se dispenser de le faire sous prétexte de l'intention : une loi spéciale relative aux douanes le lui défend expressément en ces sortes de matières (1) ;

(1) Loi du 9 floréal an VII, titre 4 (maintenu par l'article 24 de la loi du

mais une telle défense particulière n'est pas même nécessaire, elle va de droit par cela seul qu'il s'agit de contravention.

643. Toutefois, ceci restant bien établi, ce serait une erreur d'en conclure, comme on est facilement porté à le faire, que le juge ne doit se préoccuper en rien de l'intention du contrevenant, et qu'il n'a aucun compte à en tenir dans la mesure de la peine. Une distinction est à faire à cet égard, suivant que la loi édicte contre la contravention une peine fixe, ou une peine avec latitude d'un *maximum* ou d'un *minimum*. — Si la loi, comme il arrive en certains cas, édicte une peine fixe, sans aucune latitude en plus ou en moins pour le juge, celui-ci ne peut modifier cette peine, pas plus à raison de l'intention qu'à raison des autres éléments de nature à influencer sur la culpabilité individuelle ; sauf ce qui sera dit de l'effet des excuses légales ou des circonstances atténuantes lorsque la loi en admet la possibilité, le juge prononcera inflexiblement la peine portée par le texte. On en trouve l'ordre formel dans quelques lois spéciales relatives aux douanes, portant défense expresse au juge, sous peine de responsabilité personnelle, de modérer les *confiscations* ou *amendes* décrétées par ces lois (1). Mais cette formule de prohibition, venue de l'ancienne jurisprudence, où elle était usitée à cause de la latitude ouverte au juge par le principe général que les peines étaient arbitraires (2), n'a plus les mêmes raisons d'être aujourd'hui que ce principe a cessé d'exister. Même en l'absence de toute prohibition semblable, et non-seulement pour les contraventions, mais encore pour toutes autres sortes d'infractions à la loi pénale, du moment qu'il s'agit d'une peine fixe, le juge doit la prononcer telle quelle. — Mais si la loi elle-même qui punit la contravention l'a fait en indiquant un *maximum* ou un *minimum* de peine, il est évident que le juge, libre de se mouvoir dans la latitude que la loi lui a laissée, le fera en tenant compte de tous les éléments qui peuvent influencer en plus ou en moins sur la culpabilité individuelle : or au nombre de ces éléments se trouve incontestablement l'intention. Eût-elle été commise par inadvertance, la contravention existe ; mais, si elle l'a été à dessein, le juge pourra bien la juger plus grave et la punir en conséquence davantage. — Ces cas d'un *maximum* ou d'un *minimum* dans la peine des contraventions ne sont pas rares. La plupart des lois nous en offrent des exemples. Les lois même de douanes, qui défendent

17 décembre 1814, et par l'article 58 de la loi du 28 avril 1816), art. 16. « ... Il est expressément défendu au juge d'excuser (c'est-à-dire acquitter) les contrevenants sur l'intention. »

(1) Lois du 22 août 1791, tit. 12, art. 4 ; — du 4 germinal an II, tit. 6, art. 23 ; — du 9 floréal an VII, tit. 4, art. 17.

(2) Par exemple, dans l'ordonnance des eaux et forêts d'août 1669, tit. 32, art. 14 : « Défendons aux officiers d'arbitrer les amendes et peines, ni les prononcer moindres que ce qu'elles sont réglées par la présente ordonnance. »

de modérer les confiscations ou amendes, établissent presque toujours un *maximum* et un *minimum* pour les autres peines, notamment pour l'emprisonnement, en ces sortes de contraventions.

644. La peine, même en matière de contravention matérielle, étant toujours assise sur l'existence d'une faute, faute non intentionnelle, il est vrai, mais néanmoins faute personnelle à la charge de l'inculpé (n° 225, 252 et suiv., 380 et suiv.), il faut toujours que les conditions de l'imputabilité, c'est-à-dire les conditions qui permettent de porter cette faute sur son compte, existent. — Ainsi nous savons que les règles concernant la démence (n° 349) ou la contrainte irrésistible (n° 376), en tant qu'elles font disparaître toute imputabilité, s'appliquent aux contraventions matérielles comme aux délits intentionnels (1). — Il en est de même des cas de légitime défense (n° 433) ou d'acte ordonné par la loi et commandé par l'autorité légitime (n° 466 et 483), dans lesquels il est prouvé que l'inculpé n'a fait qu'exercer un droit. — Toutefois, il faut répéter ici l'observation déjà faite ci-dessus (n° 376), que, si l'inculpé était déjà en faute antérieurement aux faits de force majeure, ou si c'était par sa faute même qu'il avait donné lieu à ces faits ou qu'il s'y était exposé quand il aurait dû songer à l'accomplissement de son devoir, s'agissant de contraventions matérielles, il pourrait encore, suivant le cas, y avoir lieu justement à condamnation contre lui.

645. Nous savons comment les contraventions matérielles, du moment qu'elles sont punies de peines correctionnelles, nous paraissent devoir être comprises, conformément à la jurisprudence aujourd'hui reçue, dans les dispositions des articles 66 et 69 de notre Code pénal, relatifs à la minorité de seize ans, tant pour le cas de non-discernement que pour celui de discernement, sans distinguer si elles sont prévues par le Code même ou par une loi spéciale, à moins toutefois que le contraire ne résultât expressément ou implicitement du texte même de la loi spéciale, mais comment il n'en est pas de même, suivant nous, des faits punis seulement de peines de simple police, lesquels restent par conséquent, à cet égard, sous l'empire des seuls principes rationnels (ci-dess., n° 298).

646. Quant à l'application ou à la non-application aux contraventions matérielles du bénéfice des excuses ou des circonstances

(1) Nous trouvons l'exemption de toute peine, à raison de la force majeure ou contrainte irrésistible, formulée dans une loi bien rigoureuse en fait de contraventions matérielles, la loi du 3 mars 1822 sur la police sanitaire, art. 15 : « Les infractions en matière sanitaire pourront n'être passibles d'aucune peine, lorsqu'elles n'auront été commises que par force majeure ou pour porter secours en cas de danger, si la déclaration en a été immédiatement faite à qui de droit. » Mais la règle, telle qu'elle résulte de la science rationnelle, va de soi, même quand elle n'est pas législativement exprimée.

atténuantes établies par notre droit pénal, c'est en traitant de ces spécialités que nous aurons à nous en occuper.

647. L'appréciation de l'élément purement matériel et celle de l'élément intentionnel d'un fait étant bien différentes l'une de l'autre, on conçoit qu'on ait pu faire dériver de là, en certains cas, une différence de juridiction entre les délits intentionnels et les contraventions matérielles : ainsi, depuis que l'on a rétabli pour les délits de presse en principe le jugement avec le concours du jury, les contraventions de presse sont toujours jugées sans ce concours ; mais ce sujet touche aux juridictions, dont nous aurons à traiter plus tard.

648. Par toutes les différences que nous venons d'exposer, on voit combien il est important de discerner dans la loi pénale ce qui est frappé comme contravention matérielle et ce qui ne l'est que comme délit intentionnel. Nous savons que le texte de nos lois ne s'explique pas toujours catégoriquement à cet égard, et que c'est à la jurisprudence à résoudre la question en cas de doute (ci-dess., n° 403). Il nous suffira de renvoyer à ce que nous avons déjà dit sur ce point, tant en science rationnelle (ci-dess., n° 384) que suivant notre législation positive et notre jurisprudence pratique (ci-dess., n° 404 et suiv. et 611 et suiv.).

§ 3. Délits communs ou ordinaires et délits spéciaux.

649. Ces qualifications de délits *communs* ou délits *de droit commun*, délits *ordinaires*, par opposition à celle de délits *spéciaux*, sont susceptibles de diverses acceptions, dont l'étendue elle-même n'est pas bien déterminée, de telle sorte que, dans l'usage pratique qui en est fait, c'est surtout par les sujets auxquels elles se réfèrent et par l'esprit dans lequel elles sont employées, par les idées ou par les mots en regard desquels elles sont placées, qu'on peut juger soit de cette acception, soit de cette étendue. — Si nous cherchons, par l'analyse, à déterminer quelque chose à cet égard rationnellement, voici à quoi nous pourrions arriver :

650. 1° Parmi les délits frappés par la loi pénale, il en est qui tiennent à la violation des devoirs de morale universelle, qui seraient délits en tous temps, en tous pays ; tandis que d'autres tiennent aux formes particulières de gouvernement, aux systèmes d'administration, à des nécessités ou utilités accidentelles : toutes choses qui peuvent donner lieu certainement et raisonnablement à des devoirs de droit exigibles et méritant d'être sanctionnés pénalement, mais devoirs variables, occasionnels, comme les éléments dont ils dépendent. Les premiers de ces délits sont ceux qu'on appellera délits communs, délits de droit commun, délits ordinaires, par opposition aux autres, qui se nommeront en général délits spéciaux, mais qui seront désignés en outre par des appellations particulières plus détaillées, suivant les divisions ou sub-