

(1)

( N° 93 ,

---

## Chambre des Représentants.

---

SÉANCE DU 22 JANVIER 1873.

---

Mise du casernement des troupes à la charge de l'État <sup>(1)</sup>.

---

### RAPPORT

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

---

MESSIEURS,

Il est incontestable que le service du casernement est en souffrance dans la plupart de nos villes ; on peut même dire que dans certaines garnisons nos pauvres soldats sont en réalité moins bien partagés, sous le rapport du logement, que les détenus dans nos prisons.

Il est donc urgent de prendre les mesures nécessaires pour assurer aux troupes un logement convenable. C'est le but que se propose le Gouvernement par le projet de loi qui vous est soumis.

Si on se demande quelle est la cause de la fâcheuse situation accusée plus haut, on est forcé de reconnaître que cette cause réside exclusivement dans l'obligation irrationnelle que la législation en vigueur impose aux communes de fournir et d'entretenir les locaux nécessaires au casernement des troupes et au logement des chevaux.

Les communes ne peuvent se procurer que difficilement les ressources nécessaires pour leurs plus indispensables besoins, et l'expérience est là pour prouver que le Gouvernement ne parviendra jamais à obtenir d'elles l'accomplissement convenable de leurs obligations en cette matière. Il est avéré en effet que les administrations communales cherchent à se soustraire autant que possible aux charges que leur impose la loi sur le casernement, qu'elles n'entretiennent pas d'une manière suffisante les bâtiments militaires et qu'il est impossible de les mener à faire des travaux considérables de réparations ou de constructions nouvelles.

---

(1) Projet de loi n° 7.

(2) La section centrale, présidée par M. SCHOLLAERT, était composée de MM. PETY DE THOZÉE, DRUBBEL, THONISSEN, NOTHOMB, D'HANÉ-STERNHUYSE et VAN OVERLOOP.

Au surplus il est certain que le logement des troupes constitue un service public, dont, par cela même, toutes les dépenses doivent incomber à l'État. Il est de principe en effet que les dépenses publiques, selon qu'elles intéressent la nation toute entière ou ses subdivisions provinciales ou locales, sont mises à la charge de l'État, des provinces ou des communes.

Or l'armée est une institution créée dans l'intérêt général du pays, pour la conservation de son indépendance et la défense de son territoire.

Le casernement est lui-même un accessoire obligé de toute armée permanente ; dès lors les dépenses y relatives, aussi bien que celles qui concernent l'armement, l'habillement et la nourriture des soldats, sont faites dans l'intérêt général du pays, et doivent par conséquent être supportées par l'État.

Comment un principe aussi rationnel a-t-il pu être méconnu ?

L'explication s'en trouve dans l'histoire de la législation, et aussi, il faut le dire, dans l'empressement des villes elles-mêmes à solliciter trop souvent des garnisons, en vue d'augmenter le produit de leur octroi.

« Le logement des gens de guerre, dit Favard de Langlade, était dans l'origine » une charge de l'habitant. L'histoire est pleine des vexations qu'ils lui faisaient éprouver, avant que la solde et le service régulier des subsistances eussent donné des bases à la discipline. Beaucoup de villes firent construire des casernes pour loger les troupes et se ménager par ce moyen l'exemption des logements des gens de guerre chez l'habitant. »

« Si l'on examine, dit Tielemans, dans son *Répertoire de droit administratif*, V° *Casernement*, cette prestation dans sa source, on est contraint de reconnaître qu'elle n'a d'autre fondement que le droit d'hospitalité, de conquête ou de force majeure ; et cette origine aurait dû suffire pour ne pas l'ériger en principe, car l'hospitalité est facultative de sa nature, et la conquête ou la force majeure ne crée que des charges temporaires ou exceptionnelles. »

La révolution française vint changer dans ce point, comme en beaucoup d'autres, la position respective de l'État et des communes.

Le décret du 8-10 juillet 1791, considérant que le casernement constitue de sa nature un service public, réunit au domaine militaire de l'État les édifices et le mobilier des communes qui y étaient spécialement affectés, et mit, par suite, à la charge du Trésor, sur les fonds de la guerre, les dépenses du casernement.

En vertu de ce décret, tous les bâtiments militaires alors existants devinrent propriété nationale, sans distinction s'ils avaient précédemment appartenu aux provinces, aux communes ou à l'État ; et cette mesure fut appliquée à la Belgique après sa réunion à la France.

Mais le principe édicté par l'Assemblée constituante, mettant le casernement au rang des charges de l'État, ne fut pas longtemps respecté : par décret du 23 avril 1810, le Gouvernement impérial rejeta sur les communes y dénommées, les dépenses du casernement et leur céda en toute propriété les bâtiments qui y avaient été jusqu'alors affectés, à la charge de les entretenir, de n'en disposer et de n'en changer la destination qu'après y avoir été autorisées et sous condition, en ce cas, de pourvoir d'une autre manière au logement des troupes qui se trouveraient dans leur intérieur.

Il est toutefois à observer que la seule obligation des communes, d'après ce

décret, était de tenir à la disposition des troupes, les bâtiments dont le Gouvernement leur faisait abandon, sauf le cas où, ayant changé leur destination première, elles se seraient obligées, par ce fait même, à en fournir d'autres pour le logement de leur garnison.

A la chute de l'empire, le gouvernement provisoire maintint ou plutôt régularisa l'organisation antérieure : l'arrêté-loi du 26 juin 1814, complété par le règlement du 30 juin et l'arrêté du 15 décembre suivant, imposa d'une manière générale aux communes l'obligation de fournir les bâtiments, meubles et objets de couchage nécessaires au casernement, sauf paiement par l'État du loyer des lits occupés par les troupes.

Cependant la loi fondamentale de 1815 revint au système de l'Assemblée constituante et proclama à son tour le principe que le logement des troupes est une charge de l'État. (Art. 212.)

Mais l'art. 2 additionnel ayant maintenu toutes les lois antérieures jusqu'à ce qu'il y eût été autrement pourvu, et la Constitution de 1830 ayant gardé le silence sur la matière, le système consacré par l'arrêté du 26 juin 1814 resta en vigueur jusqu'à nos jours.

Il est donc permis de dire que l'obligation pour les communes de supporter les charges du casernement, est due à l'arbitraire du gouvernement impérial, qui, dans l'embarras où le jetèrent la guerre et le défaut du crédit, fut amené trop souvent à rejeter une partie des charges de l'État sur les départements et les communes; la puissance de l'habitude et d'autres considérations accidentelles maintinrent ensuite ces dispositions législatives.

L'expérience prouve aujourd'hui que le retour aux vrais principes peut seul remédier au fâcheux état de choses que nous avons signalé au commencement de ce rapport.

Aussi la section centrale a-t-elle adopté, sans difficulté et à l'unanimité, le principe du projet de loi.

Il y avait toutefois une difficulté sérieuse à la mise en pratique immédiate du principe.

Il ne paraît pas douteux qu'en vertu du décret du 23 avril 1810 et de l'arrêté-loi du 26 juin 1814, les communes sont devenues propriétaires de tous les bâtiments qui existaient à cette époque et servaient au casernement, et que ces bâtiments leur appartiennent encore aujourd'hui aussi légitimement que ceux qu'elles ont elles-mêmes construits depuis, avec ou sans l'aide du Gouvernement; de sorte qu'on peut dire qu'en Belgique les communes sont propriétaires de généralement tous les bâtiments à l'usage de casernes ou d'écuries militaires, à l'exception de ceux que le Gouvernement aurait depuis directement construits à ses frais, et de ceux qui auraient été remis par les Départements de l'Intérieur et des Finances simplement à l'usage des villes pour les faire servir au casernement, en vertu de la disposition de l'art. 2 de l'arrêté du 15 décembre 1814.

Cette propriété est à la vérité stérile ou plutôt onéreuse pour la commune, car celle-ci ne peut employer ces biens à aucun autre usage que celui du casernement des troupes, et elle doit même les entretenir. Cependant la destination de ces biens, le service public auquel ils sont affectés, peut venir à cesser et le domaine

utile de propriété reprendre son empire ; dès lors l'Etat ne peut récupérer ces biens que par voie de cession volontairement consentie ou d'expropriation forcée et moyennant une juste et préalable indemnité.

Or, l'Etat ne saurait être raisonnablement tenu d'acquérir onéreusement ni les bâtiments par lui cédés gratuitement en 1810 et 1814, ni même ceux construits depuis par les communes en exécution de leurs obligations légales et le plus souvent avec l'aide du Gouvernement, et cela uniquement en vue d'exonérer les communes des charges de l'entretien de ces bâtiments.

Pour remédier à ces difficultés le projet de loi s'est inspiré, sans l'adopter entièrement, du système inauguré en Hollande par l'arrêté royal du 6 août 1860, dont la teneur suit :

« Vu le rapport de Notre Ministre de la Guerre, d'où il appert que plusieurs  
 » administrations communales se sont déclarées prêtes à céder *gratuitement* pour  
 » l'usage militaire les bâtiments, mobilier etc., leur appartenant et servant actuel-  
 » lement de casernes, écuries, magasins, etc., à condition que ces bâtiments  
 » seront entretenus par l'Etat,

» NOUS AVONS ARRÊTÉ ;

» ART. 1<sup>er</sup>. Notre Ministre de la Guerre est autorisé à recevoir gratuitement des  
 » communes mentionnées ci-contre, pour l'usage de la troupe, les bâtiments,  
 » meubles, etc., qu'elles sont disposées à lui céder.

» ART. 2. Les bâtiments, etc., seront repris par procès-verbal et l'Etat se  
 » charge de leur entretien, réparations et amélioration pendant le temps qu'ils  
 » servent à un but militaire.

» ART. 3. Dès que ces bâtiments, etc., cesseront d'être à l'usage de la troupe,  
 » ils seront remis aux administrations communales dans l'état où ils se trouvent  
 » à cette époque, sans que l'Etat ni les communes puissent soulever quelque  
 » objection quant aux améliorations ou réparations qui y auront été faites ou  
 » du chef de la valeur des bâtiments. »

Il est à remarquer que cet arrêté laisse subsister la double obligation pour les communes de fournir et d'entretenir les bâtiments et écuries nécessaires au casernement ; il se borne à autoriser la substitution conventionnelle de l'Etat à la commune pour ce qui concerne seulement l'entretien de ceux des bâtiments et meubles dont les villes lui cèdent l'usage ; de sorte que si dans une ville de nouveaux besoins, de nouvelles nécessités surgissent, ou si une garnison venait à s'établir dans une commune qui en avait été jusque-là privée et que de nouvelles casernes devenaient indispensables, l'Etat peut obliger la commune à les fournir.

Il se peut qu'en fait, et spécialement en Hollande, ce système suffisse, mais il est très-douteux qu'en Belgique, où il se rencontre tant de diverses catégories de bâtiments affectés au casernement, ce système puisse aboutir à un résultat pratique ; aussi le projet de loi qui nous est soumis consacre-t-il l'abandon du principe même de l'arrêté-loi du 36 juin 1814 ; il décide formellement que désormais le casernement sera une charge de l'Etat.

Cependant et pour parvenir à mettre le Gouvernement à même d'utiliser pour le casernement tous les bâtiments y affectés actuellement, et comme on ne peut

obliger les villes à céder la propriété ou l'usage de leurs bâtiments, le projet de loi maintient la législation existante pour celles qui se refuseraient à cette cession.

Il est probable, on peut dire même qu'il est moralement certain, qu'il n'y aura pas une ville de garnison qui ne s'empresse de mettre ses casernes à la disposition du Gouvernement, et de se soustraire ainsi à une charge aussi onéreuse que celle du casernement ; en tout cas les villes ne sauraient se plaindre de l'alternative laissée à leur choix.

### DISCUSSION DES ARTICLES.

Tout d'abord et pour faire mieux ressortir le principe que désormais la charge du casernement incombera à l'État et non plus aux communes, un membre a proposé et la section centrale a adopté de remplacer, au § 1<sup>er</sup>, les mots « moyennant par elles » par les mots « moyennant pour celles qui subissent de fait ces charges. »

Cet article, tout en proclamant le principe nouveau en faveur des communes en général, énumère les conditions auxquelles spécialement les villes de garnison peuvent en profiter.

Ainsi que nous l'avons déjà dit plus haut, le but du projet de loi n'est pas d'alléger les charges des communes et encore moins de leur procurer de nouvelles ressources, mais bien d'assurer au soldat un logement convenable en mettant à la charge de l'État non-seulement l'obligation de fournir les locaux qui pourraient être ou devenir encore nécessaires, mais même les frais d'entretien des bâtiments actuellement existants, frais qui grèvent si lourdement le budget des communes.

Il ne pouvait donc être raisonnablement question d'exonérer à la fois les villes de ces charges et de leur abandonner, outre les avantages que procure la présence des garnisons, la libre disposition des bâtiments militaires, de manière à forcer l'État à les acquérir ou à les prendre en location.

Nous dirons « la libre disposition des bâtiments militaires, » car il ne faut pas perdre de vue que la législation en vigueur leur enlève cette libre disposition, même en ce qui concerne les bâtiments et ameublements dont elles sont devenues propriétaires à titre onéreux, et qui ne seraient pas actuellement occupés par les troupes. Il suffit, en effet, que l'autorité communale les ait mis à la disposition de l'autorité militaire, pour qu'ils cessent d'être à la sienne. Les communes conservent bien la propriété, en ce sens que nul autre qu'elles ne peut les aliéner, ni les grever de servitudes ou de charges hypothécaires, mais elles en perdent l'usage aussi longtemps qu'ils demeurent affectés un logement des troupes ; et si elles interviennent dans leur administration conjointement avec l'autorité militaire, ce n'est qu'aux fins de pourvoir à leur entretien et à leur conservation.

Tout au moins donc le Gouvernement devait-il pouvoir utiliser ces bâtiments et les conserver à leur destination. C'est pourquoi les villes de garnison ne profiteront du nouveau principe, ne seront exonérées de la charge du casernement que moyennant d'abandonner ces bâtiments à l'État.

Mais cet abandon doit-il comprendre la propriété même ou simplement l'usage de ces immeubles ?

Quoique cette question, en présence de la législation en vigueur, puisse paraître assez indifférente au point de vue des intérêts communaux, et qu'on puisse même dire que les communes ont tout intérêt à transférer à l'État, en même temps que la propriété, la charge de l'entretien, cependant il ne serait ni juste ni équitable de les contraindre indirectement à céder sans retour la propriété de biens par elles onéreusement acquis.

Il est toutefois à remarquer qu'il existe deux catégories de bâtiments affectés au casernement et appartenant aux villes.

Les uns ont été acquis ou construits par elles et à leurs frais, avec ou sans subsides, postérieurement au décret de 1791 qui a nationalisé les bâtiments militaires.

D'autres ont été gratuitement abandonnés aux villes par l'État, moyennant la charge très-onéreuse pour elles de leur entretien et de leur affectation spéciale, notamment par le décret du 23 avril 1810 et en vertu de l'arrêté-loi du 26 juin 1814.

Il paraît même que, dès avant 1810, il y a eu des décrets particuliers qui avaient cédé à certaines villes des bâtiments militaires, mais toujours sous les conditions stipulées plus tard dans le décret de 1810.

L'art. 1<sup>er</sup> fait, au sujet de l'abandon à faire par les villes, une distinction qui se justifie à tous égards.

S'il n'existe aucun motif sérieux pour exiger le transfert de la propriété des biens de la première catégorie, il n'en est pas de même pour ceux de la seconde.

D'une part, en effet, il ne faut pas se dissimuler que l'application du nouveau principe introduit par le projet de loi imposera au Trésor de lourds sacrifices ; indépendamment de la dépense ordinaire évaluée à 350,000 francs par an, du chef de l'entretien, l'État devra restaurer à grands frais, approprier, agrandir et même reconstruire un grand nombre de ces anciens bâtiments autrefois par lui cédés ; or, bien certainement il ne se décidera guère à ces dépenses extraordinaires que s'il est propriétaire de ces bâtiments. Ce n'est pas tout : le déplacement de certaines anciennes casernes peut être ou devenir désirable, voire même hygiéniquement urgent et nécessaire ; ces casernes peuvent avoir à raison de leur situation une valeur considérable, comme, par exemple, la caserne de Sainte-Élisabeth, à Bruxelles, et l'on ne peut vouloir que l'État, qui les avait autrefois gratuitement cédés, devrait les abandonner à la ville sans trouver dans leur valeur une compensation pour les nouvelles casernes qu'il aurait à construire.

D'autre part, la rétrocession de la propriété de ces bâtiments est en soi de minime, pour ne pas dire de nulle importance pour les villes, alors qu'on considère que ces bâtiments sont chargés d'une affectation spéciale et qu'incontestablement l'État seul peut faire cesser leur destination.

Il a été objecté qu'il en est parmi ces bâtiments cédés par l'État aux communes, qui originairement et anciennement appartenaient à celles-ci ; mais il est clair que cette circonstance ne change rien à la situation même au point de vue de l'équité, car le décret du 8-10 juillet 1791 les avait en tout cas nationalisés, et on ne saurait vouloir, à l'occasion du projet de loi, faire une situation privilégiée à certaines communes en cherchant à réparer, en ce qui les concerne exclusive-

ment, les griefs ou les torts que la législation ancienne et notamment la législation du temps de la révolution française a pu leur infliger.

A propos de cet art. 1<sup>er</sup>, un membre ne comprend pas et ne saurait admettre la distinction qui est faite entre les diverses catégories de propriétés, telles qu'elles sont maintenues au projet. Pour ce membre, il n'y a nulle distinction à faire, peu importe la date et peu importe l'origine de la propriété ; qu'elle procède de la restitution opérée en 1810, qu'elle provienne de constructions ultérieurement élevées, en vertu de l'arrêté de 1835 ; tout cela est indifférent, la propriété est une et dans le chef des communes le titre de la propriété est le même, mérite les mêmes égards ; pour tous ces bâtiments, les communes sont propriétaires sur le même pied et d'une manière incommuable ; dès lors, la distinction du projet ne se conçoit pas, et ce membre propose qu'elle disparaisse, en rangeant tous les bâtiments sur la même ligne, abstraction faite de l'origine de la propriété.

Cette proposition est rejetée par quatre voix contre trois.

Un autre membre, trouvant des inconvénients à la formule un peu absolue du § 1<sup>er</sup> de l'art. 1<sup>er</sup>, et frappé de la gravité qui s'attache à tout ce qui touche au principe de la propriété, s'est demandé si une rédaction se rapprochant de celle qui a été adoptée, pour la même question, en Hollande, ne pouvait pas être proposée. Elle aurait cet avantage de bien mieux faire ressortir que les communes restent absolument maîtresses de se ranger au système nouveau ou de se maintenir à l'ancien, le respect dû à la propriété en serait mieux constaté, et les conventions particulières qui interviendraient entre l'État et les communes permettraient de régler, en tout équité et selon les circonstances, les questions multiples qui se rattachent à ce grave objet.

En conséquence, ce membre a soumis la proposition suivante, pour être substituée au § 1<sup>er</sup> de l'art. 1<sup>er</sup>, sauf rédaction :

« Les communes peuvent être exonérées des frais de casernement des troupes » et de l'obligation de fournir les écuries nécessaires pour les chevaux, au moyen » de conventions qu'elles pourront conclure avec l'État, sur les bases suivantes :  
 » *A.* La cession gratuite à l'État de la propriété ou de l'usage des bâtiments, etc.  
 » (le reste comme au projet, en effaçant le mot « l'usage » à la litt. *B.*, qui disparaît, et en modifiant l'énumération) ;  
 » *B.* Le règlement et l'apurement des comptes et situations non encore » liquidés entre l'État et les communes, au sujet du casernement des troupes. »

Cette proposition n'a pas été adoptée.

Il fallait prévoir le cas où, conformément à l'art. 5 du décret de 1810, une ville aurait été autorisée à disposer librement de bâtiments lui cédés par l'État, moyennant de les remplacer par d'autres bâtiments, qui seraient affectés au service militaire ; ces derniers, quoique ayant été construits par la ville et à ses frais, mais sur lesquels la charge de destination spéciale a été conventionnellement reportée, représentent en quelque sorte les premiers qu'ils remplacent, et il est juste de les ranger dans la même catégorie ; c'est ce que fait le n° 2 du § *A* de l'art. 1<sup>er</sup>. Et ainsi, entre autres, les villes de Bruxelles et de Gand auront, pour profiter du bénéfice du projet de loi, à céder à l'État la propriété des bâtiments militaires construits respectivement en remplacement des casernes du Petit-

Château et des Lorrains, à Bruxelles, et de l'enclos de Sainte-Agnès, quai aux Tilleuls, à Gand.

Une double difficulté a été soulevée en section centrale, au sujet de cet art. 1<sup>er</sup>.

On s'est demandé d'abord quels seraient les droits respectifs de l'Etat et des villes relativement aux bâtiments de la catégorie *B*, enclavés au milieu de ceux de la catégorie *A*? Parmi les bâtiments, en effet, et spécialement parmi les écuries construites par les villes, il en est qui ont été érigées sur des terrains dépendants de casernes ayant appartenu à l'Etat et cédés ensuite par celui-ci avec affectation spéciale. Cette situation se présente, entre autres, à Bruges et à Gand.

Le jour où ces bâtiments seront déclarés inutiles pour le service du casernement (art. 3 du projet), l'Etat devra-t-il faire la remise de ces bâtiments et par conséquent aussi du terrain sur lequel ils se trouvent, ou pourra-t-il les conserver comme propriété domaniale?

Juridiquement, en présence du texte du projet de loi qui oblige de céder la propriété des biens de la catégorie *A*, il ne paraît pas douteux à la section centrale que l'Etat sera devenu propriétaire des bâtiments comme accessoires des fonds et qu'il pourra les conserver; elle reconnaît toutefois que ce résultat, s'il n'y était remédié, constituerait une injustice pour ces villes.

Et, en effet, d'après le Code civil, le propriétaire d'un terrain ne devient propriétaire des constructions y élevées par un tiers, même de mauvaise foi, que sous certaines obligations: il doit choisir ou de payer toutes les dépenses ou de permettre au tiers d'enlever les matériaux et de remettre les choses en leur état primitif; et, dans l'occurrence, l'Etat ne devrait rien à la ville, et cela uniquement parce que celle-ci, obligée d'abandonner la propriété du terrain, n'a pu céder celui-ci sans céder en même temps la propriété du bâtiment y érigé par elle et nonobstant qu'au moment où la ville a construit ce bâtiment, elle était bien réellement propriétaire du fonds? La justice et l'équité commandent une solution tout autre; la ville devrait avoir droit à ce bâtiment au même titre qu'à ceux qui sont virtuellement de la catégorie *B*. Aussi, la section centrale n'hésiterait-elle pas à proposer pour cette éventualité la remise à la ville du bâtiment même avec le fonds sur lequel il se trouve; mais elle estime que cette remise serait le plus pratiquement impossible. Ces bâtiments peuvent faire corps avec d'autres qui sont à l'Etat, ils peuvent être sans accès, etc. Pour trancher la difficulté, un membre a proposé, et la section centrale, par cinq voix et deux abstentions, a adopté un article additionnel 3<sup>bis</sup> conçu comme suit:

« Au cas où postérieurement à la cession qui leur en avait été faite, les villes  
 » ont construit des écuries ou autres bâtiments à l'usage des troupes, sur des  
 » terrains dépendants des biens immobiliers repris sub. litt. *A* de l'art. 1<sup>er</sup>, et  
 » que ces derniers vissent à perdre définitivement leur destination, l'Etat aura  
 » le choix ou de remettre aux villes, conformément à l'art. 3, ces écuries ou  
 » autres bâtiments avec le fonds sur lequel ils sont érigés, et en leur procurant  
 » au besoin un accès convenable, ou de restituer aux villes les sommes par  
 » elles dépensées pour ces constructions, déduction faite des subsides ou avances

» qui leur auraient été accordés et n'auraient point encore été remboursés,  
 » d'après le mode autorisé par l'art. 3 de l'arrêté royal du 23 février 1833. »

Dans le même cas, si les constructions ont été érigées en partie sur des terrains de l'une et de l'autre des catégories litt. *A* et *B*, et que l'État préfère en conserver la propriété, il sera tenu de rembourser aux communes, outre les dépenses de construction sous les déductions, comme il est dit ci-dessus, la valeur du terrain de la catégorie *B* à dire d'expert.

En second lieu il se peut qu'une ville ait affecté au service du casernement une partie d'un bâtiment dont elle ne peut absolument pas se passer, ou un bâtiment dont la situation intéresse vivement le développement et l'embellissement d'un quartier ; c'est ainsi, par exemple, qu'à Bruges, des magasins militaires sont établis dans l'étage supérieur du bâtiment des Halles ; c'est ainsi encore qu'à Saint-Nicolas des bâtiments militaires existent dans le voisinage de la station du chemin de fer. On ne saurait raisonnablement vouloir obliger les villes à subir absolument une situation aussi regrettable que celle qui leur serait faite par la cession forcée de la propriété ou de l'usage de pareils bâtiments, alors qu'il est facile de concilier l'intérêt des villes avec celui de l'État, en investissant ce dernier des pouvoirs nécessaires pour agréer au lieu et place de ces bâtiments, d'autres équivalents et tout aussi favorables pour le service du casernement. En conséquence la section centrale propose un article additionnel 3<sup>er</sup> nouveau, conçu comme suit :

« Le Ministre de la Guerre est autorisé à s'entendre avec les administrations  
 » communales qui voudraient fournir pour le casernement des bâtiments équi-  
 » valents autres que ceux actuellement existants et repris sous le § *B* de  
 » l'art. 1<sup>er</sup>.

» Les conventions à intervenir à cet effet devront être approuvées par  
 » le Roi. »

La section centrale adopte encore la proposition d'ajouter, après le 2<sup>o</sup> du § *A*, un 3<sup>o</sup> ainsi conçu : « 3<sup>o</sup> des meubles et ustensiles garnissant lesdits bâtiments  
 » appartenant à la catégorie de ceux prévus par le chap. II du règlement du  
 » 30 juin 1814. »

La charge du casernement imposé par la loi aux communes comprenait, en effet, la fourniture et par conséquent l'entretien, sans indemnité aucune, des ustensiles et meubles tels que armoires, chevilles, planches à pain, râteliers d'armes, tables, bancs, poêles, tréteaux, coffres à avoine, barres d'écurie, etc. Cette charge passant désormais l'État, il n'y a aucune raison pour que, dans l'abandon à lui faire par les villes, on distingue l'ameublement accessoire des bâtiments eux-mêmes.

Le mobilier dont il est question ci-dessus ne comprend pas celui relatif au couchage.

La commune avait, il est vrai, d'après l'arrêté-loi de juin 1814, à pourvoir aussi au couchage des militaires, mais elle recevait de ce chef une indemnité qui, après avoir varié, est aujourd'hui de cinq centimes par jour et par homme.

Or, en ce qui concerne le couchage, trois systèmes sont actuellement suivis en Belgique. Dans le premier, les villes agissent en quelque sorte comme adjudica-

taires, se chargent de la fourniture des objets de couchage, et touchent de ce chef l'indemnité de location de cinq centimes par jour et par homme que leur alloue le Gouvernement. C'est ce qui se pratique notamment à Gand depuis 1813.

Dans le second, ces objets sont fournis directement aux troupes par l'Etat, qui leur accorde, en outre, une indemnité pour l'entretien et le renouvellement.

Dans le troisième système, le Gouvernement cède, sous certaines conditions, à une société particulière le service du couchage des soldats.

On ne voit pas qu'il soit nécessaire ou utile de rien modifier à ce qui existe ; le Gouvernement restera libre de suivre ses anciens errements ou de s'en tenir exclusivement au régime qu'il préférera ; s'il ne veut plus que la fourniture des objets de couchage se fasse par les villes, ou bien il s'entendra avec celles-ci pour la reprise des objets de couchage, ou bien la ville les conservera et en disposera à son gré.

Enfin la section centrale propose de faire disparaître la distinction que fait le projet de lois entre les nos 1 et 2 du § B, distinction qu'aucun motif plausible ne justifie, et de rédiger ce § B comme suit :

« B. L'usage des bâtiments affectés au service militaire, tels que casernes, »  
 » écuries, manèges, magasins, etc., qui leur appartiennent à un autre titre, »  
 » ainsi que l'usage des ustensiles et meubles garnissant lesdits bâtiments et »  
 » appartenant à la catégorie de ceux prévus par le chapitre II du règlement »  
 » du 30 juin 1814. »

L'article 1<sup>er</sup> est ensuite adopté par six voix contre une.

#### ART. 2.

Cet article a été adopté, sans observation.

#### ART. 3.

Un membre a fait observer que, d'après la rédaction de cet article, l'Etat peut retenir indéfiniment les bâtiments repris sub litt. B sans autre motif que son bon plaisir, alors même qu'il n'en a plus besoin, qu'il ne s'en sert plus, et cela pour obtenir des villes des sacrifices en argent, et il a demandé s'il ne convenait pas d'accorder une certaine garantie aux villes, que l'Etat n'abusera pas du droit absolu qui lui est conféré de conserver l'usage de ces bâtiments.

Il a été répondu qu'il est impossible de stipuler à cet égard des garanties spéciales dans le projet de loi, sans provoquer une confusion des pouvoirs. La nécessité ou la convenance de conserver ou d'abandonner définitivement des bâtiments à l'usage de la troupe doit pouvoir être appréciée librement et discrétionnairement par le Gouvernement ; cette appréciation est du domaine de l'action administrative, et non un fait de juridiction. Permettre à l'autorité communale de soulever à ce sujet des contradictions et d'en saisir les tribunaux, ce serait évidemment faire empiéter le pouvoir judiciaire sur les attributions les plus essentielles du pouvoir administratif ou gouvernemental. Le Ministre de la Guerre appliquera donc la disposition sous sa responsabilité. On ne peut d'ailleurs

raisonnablement prévoir dans la loi même que le Gouvernement voudrait jamais abuser de ses pouvoirs et méconnaître à la fois les prescriptions de la loi, de la justice et de l'équité; en tout cas, nos libres institutions fournissent des garanties efficaces contre l'arbitraire et l'abus du pouvoir.

#### ART. 4.

Le motif et la nécessité de cette disposition ont été expliqués dans la discussion générale.

On a demandé si les villes auront la faculté de rester aussi longtemps qu'elles le jugeront à propos sous l'empire de la législation existante, et de profiter dans un délai indéterminé, des bénéfices de la nouvelle loi; et aussi quelle sera la situation respective de l'État et des villes qui préféreront rester sous l'empire de la législation actuelle.

La section centrale estime qu'en présence du texte du projet de loi, la réponse affirmative à la première question ne saurait être douteuse, et qu'il n'est du reste pas possible, que dans le projet de loi on en dispose autrement. C'est en effet le seul moyen de bien concilier la nécessité de respecter la propriété dans le chef des villes et le besoin d'assurer pour l'avenir, l'uniformité dans l'application du principe qui met le casernement à la charge de l'État.

Il n'est du reste pas à présumer qu'aucune ville soit assez peu soucieuse de ses intérêts financiers pour tarder longtemps à profiter de la faculté, lui accordée par l'art. 1<sup>er</sup>, de s'exonérer de la lourde charge que la législation actuelle fait peser sur elle; en fût-il autrement, il ne saurait en résulter aucun grave inconvénient; l'État n'aurait plus aucun motif d'user de ménagements et, dans l'intérêt du soldat, il exigerait de la commune la stricte et scrupuleuse exécution de ses obligations légales; en cas de mauvais vouloir ou de refus, que rien ne viendrait plus justifier, il aurait recours aux moyens de coercition que la loi communale autorise, art 131 et 133.

#### ART. 5.

Cette disposition qui maintient à charge des villes de garnison, durant sept ans, la totalité, et, pendant les cinq années suivantes, la moitié des dépenses que leur occasionne en moyenne l'entretien des bâtiments militaires, n'a guère rencontré d'appui au sein de la section centrale et y a été repoussée par cinq voix contre une.

Il n'est pas possible, en effet, d'en justifier le maintien, car à supposer qu'en principe on dût admettre qu'il est juste et équitable que ces villes interviennent dans les dépenses du casernement, on ne voit pas pourquoi leur intervention ne serait que temporaire. Certes, l'unique motif allégué dans l'exposé des motifs, celui de faciliter la transition n'est guère sérieux; d'une part, en effet, si l'on conçoit que dans certaines circonstances l'État vienne au secours des villes, dont les ressources sont nécessairement restreintes, on ne conçoit pas que les villes doivent venir en aide à l'État, qui est toujours à même de se créer les ressources qui lui sont indispensables, et c'est renverser les rôles que de faire subsidier l'État par la commune. D'autre part, bien loin de faciliter la transition, c'est aller à l'encontre du but qu'on se propose, c'est au moins ajourner l'application uniforme

dans le pays du nouveau principe sur le casernement, que de faire disparaître ou diminuer l'intérêt des villes à user de la faculté accordée par l'art. 1<sup>er</sup>.

Cette intervention d'ailleurs est-elle bien indispensable à l'Etat? En admettant le chiffre de 350,000 francs, auquel le Gouvernement estime l'entretien annuel des bâtiments, ce chiffre n'est pas d'une importance à faire désirer le concours des villes par une rente s'élevant à environ 160,000 francs, les sept premières années, et à environ 80,000 francs, les cinq années suivantes.

Il y a plus : la base même de cette contribution est vicieuse et engendrerait des résultats souverainement injustes ; ce seraient, en effet, précisément les villes qui auraient le mieux rempli leurs obligations légales, dépensé ce qu'il fallait dépenser, qui auraient à payer la grosse part, tandis que celles qui, pendant ces dernières années, auraient peu ou rien fait pour l'entretien des bâtiments militaires ne supporteraient qu'une médiocre part dans les rentes à payer à l'Etat.

Mais, en principe même, il n'est ni juste ni rationnel de faire peser sur les communes, en tout ou en partie, une dépense d'intérêt général.

On objecte, il est vrai, que ce principe est peu suivi en Belgique, et que, entre autres, l'art. 69 de la loi provinciale consacre l'obligation, pour les provinces, de fournir, aux frais du casernement de la gendarmerie et à diverses autres dépenses ayant un caractère d'utilité générale.

Pour peu néanmoins qu'on examine de près ces dispositions législatives, on aperçoit aisément qu'il s'agit presque toujours d'institutions ou de services d'un caractère mixte et d'intérêt local bien plutôt que d'intérêt général. Il en est ainsi notamment des simples maisons d'arrêt, cours d'assises, tribunaux de police, etc. La gendarmerie elle-même participe à ce caractère ; elle fait bien partie de l'armée comme corps militaire, mais elle s'en distingue essentiellement par le service dont elle est chargée ; comme force armée, elle est militaire, mais elle est civile par sa destination ; disséminée par petits détachements dans tout le pays, on peut dire que partout elle est d'intérêt local.

Ces dispositions législatives d'ailleurs sont empruntées à la législation française, dans laquelle elles se justifient mieux que dans la nôtre ; car, tandis qu'en Belgique les provinces doivent pourvoir avec leurs propres revenus à toutes leurs dépenses, il existe en France, pour les dépenses départementales, un système d'impôt général pour l'alimentation de ce que la loi désigne sous le nom de fonds commun départemental, et à l'aide duquel il s'établit entre les départements une sorte de mutualité assurant l'égalité des charges, dans les départements riches et dans les départements pauvres, les uns venant aux secours des autres.

Enfin, pour justifier la contribution forcée des villes aux dépenses du casernement, on invoque surtout les avantages directs et indirects que les villes retirent de leurs garnisons.

Mais d'abord cet argument prouve beaucoup trop et par conséquent ne prouve rien, car il serait applicable à une foule d'autres institutions ou services dont l'Etat cependant supporte seul les frais.

Ensuite, il n'y a pour les communes en Belgique, quoi qu'on en dise, aucune

compensation réelle de la charge du casernement. Avec la suppression des octrois ont disparu les avantages directs que leur procurait la présence d'une garnison ; et qu'on n'objecte pas que la loi qui a aboli les droits d'octroi a assuré aux communes, qui percevaient autrefois cet impôt, un revenu équivalant au produit de l'octroi en 1859, dans lequel figure la part des droits d'octroi recouverts sur les consommations de la troupe casernée ; se serait donner à ce fait une portée qu'il n'a pas, car il ne faut pas perdre de vue que la loi de 1860 n'a fait en réalité que transformer cet impôt en convertissant certaines des taxes indirectes locales qui le constituaient en des droits d'accises et autres se répartissant sur toute la population du royaume, et que, si certaines consommations faites par les troupes casernées contribuent encore à l'acquittement de cet impôt général, elles restent néanmoins affranchies de toute participation aux contributions locales, celles-ci étant aujourd'hui exclusivement supportées par la population civile.

Quant aux avantages indirects, il est vrai de dire qu'ils n'existent qu'au profit de certaines catégories d'habitants et qu'ils sont nuls pour la caisse communale.

Enfin il ne faut pas perdre de vue non plus que l'État obtient des villes de garnison une compensation sérieuse et dans la rétrocession des bâtiments par lui autrefois cédés, et dans la cession qui lui est faite de l'usage des bâtiments que ces villes ont construits à grands frais.

Il serait au surplus très-difficile, pour ne pas dire impossible, d'établir équitablement dans quelle proportion et sur quelle base les villes devraient contribuer à ces dépenses.

A propos de cet article, un membre fait observer qu'un grand nombre de communes, possédant des casernes ou des écuries, ont des comptes à apurer avec l'État, du chef des avances que le Gouvernement leur a faites ou qu'elles ont faites au Gouvernement. La plupart de ces situations dérivent de conventions synallagmatiques, qui stipulent un système d'amortissement que la mise du casernement à la charge de l'État rendrait impossible. En conséquence, ce membre propose d'ajouter à l'art. 5 du projet de la section centrale un paragraphe ainsi conçu :

« Il (le Ministre de la Guerre) est également autorisé à s'entendre avec les » administrations communales, qui voudraient user de la faculté que leur » attribue la présente loi, pour le règlement et l'apurement des comptes relatifs » à des constructions militaires, et non liquidés jusqu'à ce jour. »

Cette proposition est adoptée.

Le projet de loi, modifié comme il est dit dans ce rapport, est ensuite adopté par quatre voix contre une et deux abstentions.

*Le Rapporteur,*

L. DRUBBEL.

*Le Président,*

F. SCHOLLAERT.

**ANALYSE DES PETITIONS.**

Plusieurs pétitions au sujet du projet de loi ont été adressées à la Chambre et renvoyées à l'examen de la section centrale.

Le conseil communal d'Anvers présente des observations et prie la Chambre de décider l'acquisition par l'Etat de tous les bâtiments militaires appartenant actuellement aux villes, ou que l'Etat payera dorénavant un loyer convenable.

Le conseil communal de Saint-Trond déclare adhérer à cette pétition.

Le conseil communal de Tirlemont prie la Chambre de rejeter le projet de loi, ou de l'amender en ce sens que l'Etat, avant d'être chargé du casernement des troupes, devienne, moyennant indemnité, propriétaire des locaux bâtis à cet effet par les communes.

Le conseil communal d'Arlon présente des observations contre l'art. 5 du projet de loi.

La section centrale propose le dépôt de ces pétitions sur le bureau, durant la discussion du projet de loi.

---

## PROJETS DE LOI.

### PROJET DU GOUVERNEMENT.

#### ARTICLE PREMIER.

Les communes cesseront désormais d'être chargées du casernement des troupes et de fournir les écuries nécessaires pour les chevaux, moyennant par elles de céder gratuitement à l'État :

A. La propriété : 1° des bâtiments ayant appartenu à l'État et qui leur ont été cédés par celui-ci pour le service militaire ; 2° des bâtiments construits par les villes en remplacement d'anciens locaux cédés par l'État, et en vue d'affranchir ceux-ci de leur destination ou affectation militaire.

B. L'usage : 1° des casernes, écuries, manèges, magasins, etc., qui leur appartiennent en toute propriété ; 2° des bâtiments affectés au service militaire pour la construction ou l'appropriation desquels l'État a accordé des avances de fonds ; 3° des ustensiles et meubles de la catégorie de ceux prévus par le chapitre II du règlement du 30 juin 1814.

#### ART. 2.

Ces bâtiments et leur ameublement seront repris par procès-verbal, et l'État se charge de leur entretien, réparation, amélioration ou augmentation.

### PROJET DE LA SECTION CENTRALE.

#### ARTICLE PREMIER.

Les communes cesseront désormais d'être chargées du casernement des troupes et de fournir les écuries nécessaires pour les chevaux, moyennant, *pour celles qui subissent de fait ces charges*, de céder gratuitement à l'État :

A. La propriété : 1° des bâtiments ayant appartenu à l'État et qui leur ont été cédés par celui-ci pour le service militaire ; 2° des bâtiments construits par les villes en remplacement d'anciens locaux cédés par l'État, et en vue d'affranchir ceux-ci de leur destination ou affectation militaire ; 3° *des meubles et ustensiles garnissant lesdits bâtiments et appartenant à la catégorie de ceux prévus par le chapitre II du règlement du 30 juin 1814.*

B. *L'usage des bâtiments affectés au service militaire, tels que casernes, écuries, manèges, magasins, etc., qui leur appartiennent à un autre titre, ainsi que l'usage des ustensiles et meubles garnissant lesdits bâtiments et appartenant à la catégorie de ceux prévus par le chapitre II du règlement du 30 juin 1814.*

#### ART. 2.

(Comme ci-contre.)

## PROJET DU GOUVERNEMENT.

## ART. 3.

Dès qu'il aura été déclaré par arrêté royal que les bâtiments repris sub littera *B* de l'art. 1<sup>er</sup> et leur ameublement cessent d'être à l'usage de la troupe, ils seront remis aux administrations communales dans l'état où ils se trouvent à cette époque, sans que ni l'État, ni la commune puisse soulever quelque objection quant aux améliorations ou réparations qui y auront été faites, ou bien du chef de la valeur des bâtiments.

## PROJET DE LA SECTION CENTRALE.

## ART. 3.

Dès qu'il aura été déclaré par arrêté royal que les bâtiments repris sub littera *B* de l'art. 1<sup>er</sup> et leur ameublement cessent d'être à l'usage de la troupe, ils seront remis aux administrations communales dans l'état où ils se trouvent à cette époque, sans que ni l'État, ni la commune puisse soulever quelque objection quant aux améliorations ou réparations qui y auront été faites, ou bien du chef de la valeur des bâtiments.

## ART. 4 NOUVEAU.

Au cas où, postérieurement à la cession qui leur en avait été faite, les villes ont construit des écuries ou autres bâtiments à l'usage des troupes sur des terrains dépendants des biens immobiliers repris sub littera *A* de l'art. 1<sup>er</sup>, et que ces derniers vinssent à perdre définitivement leur destination, l'État aura le choix ou de remettre aux villes, conformément à l'art. 3, ces écuries ou autres bâtiments avec le fonds sur lequel ils sont érigés, et en leur procurant au besoin un accès convenable, ou de restituer aux villes les sommes par elles dépensées pour ces constructions, déduction faite des subsides ou avances qui lui auraient été accordés et n'auraient point encore été remboursés d'après le mode autorisé par l'art. 3 de l'arrêté royal du 23 février 1835.

Dans le même cas, si les constructions ont été érigées en partie sur des terrains de l'une et de l'autre des catégories littéras *A* et *B*, et que l'État préfère en conserver la propriété, il sera tenu de rembourser aux communes, outre les dépenses de construction, sous les déductions comme il est dit ci-dessus, la valeur du terrain de la catégorie *B*, à dire d'expert.

## PROJET DU GOUVERNEMENT.

—

## ART. 4.

Il n'est rien innové par les présentes dispositions à la législation existante, en ce qui concerne les communes qui sont actuellement propriétaires de bâtiments servant au casernement des troupes et qui ne voudront point user de la faculté accordée par l'art. 1<sup>er</sup>.

## ART. 5.

Les villes payeront à l'État, pendant sept ans, une somme égale à la dépense de l'entretien des bâtiments dont la propriété ou l'usage sera repris, et, pendant les cinq années suivantes, la moitié de cette même dépense, telle qu'elle résultera des comptes de chaque ville pour les cinq exercices antérieurs à la publication de la présente loi.

## PROJET DE LA SECTION CENTRALE.

—

## ART. 5 NOUVEAU.

Le Ministre de la Guerre est autorisé à s'entendre avec les administrations communales qui voudraient fournir pour le casernement des bâtiments équivalents autres que ceux actuellement existants et repris sous le § B de l'art. 1<sup>er</sup>.

Il est également autorisé à s'entendre avec les administrations communales qui voudraient user de la faculté que leur attribue la présente loi, pour le règlement et l'apurement des comptes relatifs aux constructions militaires et non liquidés jusqu'à ce jour.

Les conventions à intervenir à cet effet devront être approuvées par le Roi.

## ART. 6 (4 ANCIEN).

(Comme ci-contre.)

(Supprimé.)