Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 13 DÉCEMBRE 1870.

SERVITUDES MILITAIRES.

EXPOSÉ DES MOTIFS.

MESSIEURS,

La loi du 28 mars 1870, votée à l'unanimité des deux Chambres, a eu pour but d'adoucir la situation établie par la loi du 10 juillet 1791, le décret du 9 décembre 1811 et l'arrêté-loi du 4 février 1815, en matières de servitudes militaires.

L'absence de servitudes intérieures et le droit d'entretenir, réparer, restaurer et reconstruire les édifices antérieurs à la servitude, points contestés jusqu'alors, ont été consacrés par la loi. Le droit de dégrever des fractions de la zone a été accordé au Roi. L'art. 3 de l'arrêté-loi du 4 février 1815 ne permettait au Ministre de la Guerre que d'autoriser des constructions en bois sous condition de démolition sans indemnité.

Le projet actuel n'a pas pour but de modifier la transaction consacrée par une loi si récente entre les intérêts de la défense et les intérêts individuels. Il ne touche en rien à l'étendue, à l'intensité, au poids des servitudes militaires, à toute la législation qui les concerne. Il se borne à consacrer, en cette matière, le principe admis en tant d'autres que les sacrifices imposés à quelques-uns dans l'intérêt de tous doivent être indemnisés par l'État qui en profite.

Les adoucissements de la loi du 28 mars 1870 en ont facilité l'application. Moins le régime est sévère, moins il en coûte au Trésor d'en réparer les effets.

A part les dispositions transitoires, le projet de loi ne comprend que trois articles : l'un décrète le principe de l'indemnité, un autre en règle le mode, le troisième fixe un délai aux réclamations.

La réparation du dommage, quelque équitable qu'elle puisse être, n'est pas un droit d'après l'interprétation donnée à la législation actuelle par une jurisprudence constante. Les auteurs sont en désaccord, les tribunaux ne le sont pas.

Le Gouvernement est d'avis qu'en cette matière la loi doit être conforme à

l'équité. L'exemple de la Hollande et de l'Angleterre qui, l'une depuis 1853, l'autre depuis 1860, y ont conformé leur législation, est de nature à être suivi par la Belgique.

Sans entrer dans une discussion juridique au sujet de la nature des servitudes légales, il faut reconnaître qu'un fait s'est imposé au législateur en maintes circonstances et lui a commandé de réparer aux frais de la généralité le dommage souffert par quelques-uns dans l'intérêt de tous. La plupart des servitudes personnelles sont accompagnées d'indemnités : le témoin, le juré reçoivent une taxe ; le milicien obtient une pension. Plus d'une servitude réelle reçoit son dédommagement : les logements militaires sont taxés à fr. 1-25 par homme et par jour ; les bestiaux abattus par ordre de l'autorité sont payés par l'État ; les dégâts causés par les inondations, tendues dans un but de défense, sont réparés en vertu de l'art. 38 de la loi du 10 juillet 1791 ; la servitude de franc-bord et de marche-pied le long des rivières devenues navigables à partir du 22 janvier 1808, donne naissance à une indemnité en vertu du décret de cette date. On pourrait multiplier les exemples.

L'État n'a pas, on le voit, un système uniforme en ce qui concerne les servitudes légales ; les unes sont indemnisées, les autres ne le sont pas, et la question à résoudre est celle de savoir si la servitude militaire doit passer dans la première catégorie ou rester dans la seconde.

On ne peut se dissimuler que, de toutes les servitudes réelles, elle est la plus lourde, la plus rigoureuse, la plus exceptionnelle.

La plus rigoureuse, car elle prive du droit de bâtir et de creuser des propriétés tout entières ; la plus lourde, car elle n'apporte avec elle aucune compensation au dommage ; la plus exceptionnelle et la plus inégale, car elle ne frappe que certaines localités. Des quarante-deux arrondissements dont se compose la Belgique trente-six en sont absolument exempts ; six seulement : Anvers, Saint-Nicolas, Termonde, Louvain (Diest), Namur et Liège en sont frappés.

Comparons les servitudes militaires à celles qui longent les routes pavées ou ferrées ; celles-ci ne grèvent qu'une bande étroite ; le propriétaire peut presque toujours construire ou creuser en retraite ; la route d'ailleurs, et dans beaucoup de cas la voie ferrée, offre des avantages qui compensent le dommage.

Presque toujours le propriétaire du terrain grevé a été exproprié pour la construction de la voie limitrophe et s'est fait payer les inconvénients du morcellement et des difficultés d'exploitation.

Enfin, la voirie pavée et ferrée s'étend sur toute la surface du pays et n'est pas le partage exclusif d'une vingtaine de communes.

La zone forestière n'a que cent mètres dans sa partie principale (art. 113, loi du 20 décembre 1854) ; elle est aussi éloignée des villes que la zone militaire en est rapprochée ; l'autorisation d'y construire est rarement refusée.

Le rayon douanier, fixé par la loi générale du 26 août 1822 à vingt kilomètres de profondeur, ramené à un *maximum* de dix par la loi du 7 juin 1852, réduit à cinq par l'arrêté ministériel du 25 juillet 1864, n'astreint ceux qui l'habitent qu'à subir certaines visites domiciliaires, à faire accompagner d'un document les transports de marchandises et à ne pouvoir ériger, sans autorisation, les fabriques de marchandises soumises à des droits de douane ou d'accise. Le bon marché des

objets qui s'infiltrèrent, grâce à la fraude, dans le rayon douanier, offre à ses habitants une certaine compensation aux gênes qu'ils éprouvent.

Aucune servitude réelle ne supporte la comparaison avec les servitudes militaires.

Ces considérations ont déterminé la Hollande et l'Angleterre à indemniser les propriétaires grevés de servitudes militaires ; la section centrale de la Chambre des Représentants, chargée de l'examen d'un projet de loi dû à l'initiative parlementaire, s'est ralliée à ce principe, dans un rapport du 10 février 1870. Le Gouvernement propose aux Chambres de le faire entrer dans nos lois.

Il est superflu d'ajouter que l'indemnité ne sera allouée qu'à celui qui justifiera d'un dommage, et dans la mesure du dommage justifié. On a discuté la réalité du préjudice causé par les servitudes militaires. Tout peut se discuter, même l'évidence, mais les partisans de cette opinion doivent se tranquilliser ; le Gouvernement n'accordera l'indemnité que lorsque le dommage sera bien et dûment constaté par expertise, et, au besoin, par jugement.

Le dommage occasionné par le voisinage d'une forteresse doit même, d'après le projet, être compensé avec les avantages que l'établissement de la forteresse peut avoir procuré. Un exemple : des propriétaires ont vu leur exploitation coupée par la grande enceinte d'Anvers ; une partie extérieure est grevée de servitudes militaires, une partie intérieure profite de la plus-value qui s'attache aux terres renfermées dans une enceinte fortifiée. Il y a plus et moins value, résultant toutes deux de la fortification. La compensation doit s'opérer.

Les membres de la Chambre auteurs de la proposition de loi du 10 novembre 1864 demandaient que l'indemnité consistât en une rente annuelle représentant l'intérêt à 5 p. % d'un capital égal à la diminution de valeur que la servitude fait subir à la propriété. Les arrérages devaient en être servis aussi longtemps que durerait la servitude.

La section centrale chargée de l'examen, fut arrêtée par la crainte de complications auxquelles l'application de cette idée pouvait donner lieu ; elle préféra l'indemnité en capital, laissant au propriétaire le soin de racheter la servitude quand l'intérêt public n'en exigerait plus le maintien.

Le Gouvernement propose de revenir à l'idée de la rente, dégagée des complications dont les auteurs de la proposition de loi l'avaient entourée, et dont la section centrale s'était effrayée.

Au lieu d'une rente cessible et divisible, ne suivant en rien le sort de la propriété, le projet du Gouvernement l'attache à l'immeuble, la compense à due concurrence avec l'impôt foncier et n'en autorise la division qu'en cas de division de la propriété ; la rente se divise dans la même proportion que l'immeuble, l'impôt foncier afférent à chacune des parties sert de guide pour déterminer la valeur relative des tronçons et pour opérer le partage de la rente.

Ce système n'offre aucune complication ; il aboutira, dans certains cas, au non paiement de l'impôt foncier, dans d'autres, au paiement partiel, dans d'autres, enfin, au paiement par l'État d'une soulte annuelle dont l'acquittement sera réglé par arrêté royal.

Il eut été plus expéditif et moins compliqué encore de faire purement et simplement remise de la contribution foncière aux propriétés grevées de servitudes

militaires; mais cette indemnité globale, plus favorable aux uns, moins favorable aux autres, n'eût pas donné satisfaction aux considérations d'équité qui font agir le Gouvernement.

Le taux de la rente fixé à 5 p. % par les auteurs du projet doit être ramené à 4. C'est un taux moyen entre l'intérêt légal et le revenu des terres, et il ne faut pas perdre de vue que la dépréciation à réparer s'applique à des propriétés foncières exclusivement. La rente belge 4 ½ est au-dessus du pair; l'indemnité en capital serait plus avantageuse pour le Trésor qu'en rente 5 p. %.

L'art. 5 ordonne des mesures de publicité pour avertir les propriétaires des servitudes qui les grèvent; il leur prescrit un délai de six mois à partir de l'avertissement pour intenter l'action en indemnité. Il importe que l'État ne reste pas indéfiniment sous le coup de cette action et sache promptement ce que lui coûtent ces dépenses accessoires des forteresses.

C'est dans les dispositions transitoires que gît la plus délicate des questions que soulève le projet de loi.

Effet rétroactif lui est donné, non pas en ce sens que l'État soit astreint à payer la rente afférente aux années écoulées, mais en ce sens qu'à l'avenir il indemnifiera par une rente annuelle tous les propriétaires d'immeubles grevés en Belgique de servitudes militaires, quelle que soit l'époque de l'établissement de la servitude.

Notre système de fortifications possède aujourd'hui tous ses éléments : Anvers couvert au Nord par les forts du Bas-Escaut, à l'Est par Diest, à l'Ouest par Termonde, et plus loin isolés la chartreuse et la citadelle de Liège, la citadelle de Namur.

Il ne sera vraisemblablement plus créé de nouvelles servitudes militaires quelque peu importantes.

Consacrer aujourd'hui le principe d'indemnité et ne l'appliquer qu'aux servitudes à venir ne serait pas faire chose sérieuse.

Nos forteresses datent en partie du royaume des Pays-Bas; le surplus est postérieur; aucune n'est antérieure à 1822.

L'effet rétroactif ne s'applique donc pas à l'œuvre des siècles précédents, mais à celle de notre génération seulement. Dès qu'on l'admet pour Anvers, dès qu'on remonte jusqu'en 1829, il faut remonter quelques années de plus pour y adjoindre Diest, quelques années encore pour atteindre Termonde, Liège et Namur. Nos places fortes sont assez peu nombreuses pour que nous n'ayons pas peur d'être justes pour toutes.

L'art. 4 du projet établit pour le passé les mesures de publicité et la déchéance que l'article précédent établit pour l'avenir.

L'art. 5 prend des mesures spéciales pour les propriétaires qui ont vendu leurs immeubles après la création de la servitude. C'est au vendeur, qui a subi le préjudice, et non à l'acheteur, qui a fixé son prix en tenant compte de la servitude, que l'indemnité revient. Ici la rente doit être distincte de l'immeuble; le projet en autorise la cession isolée et la division, dans des bornes qu'on ne peut dépasser sous peine de trop compliquer le paiement.

La rente s'éteignant avec la servitude, les titres doivent porter la mention de

l'immeuble auquel ils se rapportent, pour qu'à chaque paiement, l'État puisse constater s'il doit encore ou ne doit plus.

Le rapport du 10 février 1870, de la section centrale de la Chambre, estime à 1,500,000 francs le dommage à réparer. Ce serait donc une rente de 60,000 francs que l'État s'imposerait.

Il n'est pas aisé de déterminer d'avance le chiffre de l'indemnité, mais on en sait assez pour être certain qu'il ne peut s'écarter des estimations de la section centrale dans des proportions de nature à compromettre les intérêts du Trésor.

Nous sommes persuadés, Messieurs, que ces considérations détermineront les Chambres à s'unir au Gouvernement pour accomplir l'œuvre de réparation qui est l'objet du présent projet de loi.

Le Ministre des Finances,

V. JACOBS.

Le Ministre de la Guerre,

GUILLAUME.

PROJET DE LOI.

Léopold II,**ROI DES BELGES,***À tous présents et à venir, salus.*

Sur la proposition de Nos Ministres des Finances et de la Guerre,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Le projet de loi dont la teneur suit sera présenté, en Notre nom, à la Chambre des Représentants, par Nos Ministres des Finances et de la Guerre :

ARTICLE PREMIER.

L'établissement d'une servitude militaire donne au propriétaire du terrain grevé le droit d'obtenir une indemnité proportionnée au dommage souffert.

Néanmoins, si l'établissement de la forteresse qui engendre la servitude a produit, d'autre part, une plus value au profit de tout ou partie de la propriété, le propriétaire n'obtiendra d'indemnité que s'il éprouve un préjudice, après compensation des plus et moins values.

ART. 2.

L'indemnité consistera en une rente annuelle représentant l'intérêt à 4 p. % d'un capital égal à la diminution de valeur que la servitude fait subir à la propriété.

Cette rente sera inséparable de la propriété et se compensera avec l'impôt foncier à due concurrence. En cas de division de la propriété, la rente se divisera dans la même proportion que l'impôt foncier.

Les arrérages en seront servis aussi longtemps que durera la servitude.

ART. 3.

Un arrêté royal détermine le moment où les servitudes militaires prennent naissance et les polygones qui sont exceptés de la zone asservie; cet arrêté sera, dans la quinzaine de sa publication, et restera, pendant trois mois, affiché à la porte de la maison communale dans les communes sur le territoire desquelles le rayon asservi s'étend.

Le plan de la zone asservie sera à la même époque et restera pendant le même temps déposé au secrétariat de ces communes.

Les propriétaires des parcelles atteintes par la servitude en recevront avis par lettre chargée adressée à leur domicile ; ils auront six mois à partir de cet avis pour faire valoir leurs droits ; ce délai expiré, aucune demande ne sera plus recevable.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES.

ART. 4.

Dans les six mois de la publication de la présente loi, l'État fera connaître, en suivant les modes de publicité par voie d'affiches et de dépôt des plans prescrits par l'art. 5, les démarcations des zones de servitude conservées.

Les propriétaires de terrains actuellement grevés de servitudes militaires ne seront déchus du droit d'obtenir à l'avenir, à titre d'indemnité, une rente proportionnée au dommage souffert lors de la constitution de la servitude, que pour autant qu'ils n'aient pas intenté une action en justice un an après l'affichage et le dépôt des plans.

ART. 5.

L'indemnité relative aux propriétés vendues après la création de la servitude ne pourra être réclamée que par les anciens propriétaires ou leurs héritiers, à moins qu'ils n'aient cédé, avec la propriété, leur droit à l'indemnité.

Si les ayants droit ne sont plus propriétaires, le titre de rente qui leur sera remis sera cessible et divisible en fractions qui ne pourront être inférieures à 20 francs de rente. Il mentionnera la propriété à laquelle il se rapporte.

Donné à Bruxelles, le 10 décembre 1870.

LÉOPOLD.

Par le Roi :

Le Ministre des Finances,

V. JACOBS.

Le Ministre de la Guerre,

GUILLAUME.