
Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 18 NOVEMBRE 1864.

Proposition de loi sur les servitudes militaires.



DÉVELOPPEMENTS.

MESSIEURS,

Le 21 février 1862, un député d'Anvers, l'honorable M. de Boe. déposait sur le bureau de la Chambre une proposition de loi ainsi conçue :

« Les terrains qui se trouvent autour de la nouvelle enceinte et du camp retranché d'Anvers ne seront grevés de servitudes militaires qu'à partir de l'époque et dans les limites que déterminera une loi spéciale. »

Les développements de cette proposition, quoique autorisés par la Chambre, n'ont pas été présentés.

Un an plus tard, le 28 février 1863, M. le Ministre des Finances prenait la parole dans la discussion de pétitions relatives aux servitudes militaires, adressées à la Législature par les conseils des communes voisines d'Anvers, pour déclarer que, lorsque le moment serait venu, le Ministère ferait à la Chambre des propositions de nature à concilier dans une juste mesure les divers intérêts engagés dans la question, non, bien entendu, par une législation spéciale, mais par une législation générale, applicable au pays entier. (*Annales parlementaires, Chambre, 1862-1863. p. 646.*)

Le 5 mai suivant, le Ministère soumit à la signature du Roi un projet de loi en deux articles formulés comme suit :

« Art. 1^{er}. L'esplanade de la citadelle du Nord d'Anvers est limitée, du côté de la ville, au cours d'eau dit le Vorsche-Schyn.

» Art. 2. Les bâtiments et constructions de toute espèce, qui sont situés dans la zone des servitudes militaires des forteresses du pays, et qui existaient avant l'établissement de ces forteresses, peuvent être entretenus, réparés, restaurés et reconstruits dans leur état actuel, sans autorisation préalable du Département de la Guerre. »

Un des reproches les plus fréquemment articulés dans les discussions relatives

aux servitudes militaires contre ce qu'on est convenu d'appeler les réclamations anversoises, c'est celui de prétendre à un privilège, de restreindre à la seule place d'Anvers la consécration du principe de l'indemnité, au lieu d'en étendre le bénéfice aux autres villes fortes du pays.

La proposition de Boe donnait quelque apparence de réalité à ces accusations.

M. le Ministre des Finances qui en avait pris texte pour les étayer, qui repoussait avec raison une législation spéciale à Anvers, qui annonçait des mesures de nature à concilier les intérêts engagés, au moyen d'une législation générale applicable au pays entier, M. le Ministre des Finances ne tint qu'en partie sa promesse; l'art. 2 du projet du 5 mai 1863 modifie le régime de toutes les servitudes militaires du royaume; l'art. 1^{er}, au contraire, n'apporte à la question des servitudes intérieures qu'une solution exceptionnelle et particulière à Anvers.

Que l'on se forme par l'étude de nos lois la conviction de l'existence d'une zone de servitudes à l'entour des citadelles, même à l'intérieur des villes fortifiées, ou que l'on y puisse la conviction contraire, il est incontestable que le projet de loi du Gouvernement établit une exception à la règle, quelle qu'elle soit : servitude ou liberté.

Une citadelle est-elle, ainsi que l'ont soutenu MM. les Ministres de la Guerre et des Finances (1), une place de guerre, un poste militaire, dans le sens qu'attribue à ces mots la loi du 10 juillet 1791? Ses alentours sont grevés d'une servitude militaire jusqu'à la distance de 585 mètres, et, pour ceux aux yeux desquels la légalité de la citadelle du Nord d'Anvers ne fait pas doute, c'est accorder à cette ville un privilège, c'est faire une exception en sa faveur, que de restreindre cette zone de moitié.

Les citadelles ne sont-elles, au contraire, que des dépendances, des annexes d'une place forte, d'une ville militaire, ou même, comme l'a prétendu un jour aussi M. le Ministre de la Guerre (2), des parties de son enceinte? Aucune servitude ne s'étend entre elles et les villes qu'elles sont censées protéger; l'établissement d'un rayon de 200 à 500 mètres devant la citadelle du Nord est une mesure exceptionnellement désastreuse, c'est une inégalité et une injustice.

Anvers ne réclame aucun privilège, elle se croit en droit d'attendre qu'on ne lui impose pas une servitude dont le reste du pays est exempt; elle ne veut ni accepter de faveurs, ni subir de vexations; elle ne veut qu'une chose : justice.

Les signataires de la proposition que j'ai l'honneur de développer croient aussi qu'il y a lieu de concilier tous les intérêts engagés dans la question, au moyen d'une mesure générale, mais ils veulent qu'elle ne le soit pas partiellement; ils veulent qu'elle tranche pour le pays entier, de manière à ne plus laisser subsister de doutes, toutes les questions soulevées récemment à propos des servitudes militaires. C'est dans ce but que, usant de leur initiative parlementaire, ils ont déposé ce projet de loi.

(1) Ministre des Finances, 44 mai 1862. Chambre des Représentants, *Annales parlementaires*,
Ministre de la Guerre, 13 mars 1862. Idem.

(2) 24 décembre 1865. Voy. *Annales parlementaires* de la Chambre.

Les préventions qui pourraient exister encore à l'égard de notre métropole commerciale disparaîtront, ils aiment à le croire, devant l'acte qu'ils posent aujourd'hui et qui a pour but, non de servir les intérêts de quelques-uns, mais de rendre à tous et à chacun ce qui lui revient.

L'un des points fondamentaux du projet est l'indemnité accordée aux propriétaires grevés de servitudes militaires ; indiscutable en équité, ne doit-elle pas l'être en droit ?

Je reproduirai, à l'appui de cette thèse, quelques-unes des considérations dont je l'étayais dans une étude publiée il y a peu d'années :

« La propriété étant un droit naturel, chacune de ses parties, chacun de ses démembrements possibles, chacun des droits réels dont elle se compose, dont elle est l'ensemble, en est un aussi ; car les parties sont de même nature que le tout, et ce qui est vrai d'une chose tout entière l'est de chacune de ses portions.

» Mais il n'est ici-bas pas plus de droits absolus que de libertés illimitées, l'absolu et l'infini sont le privilège de Dieu ; la liberté des choses comme celle des hommes, la liberté des propriétés comme celles des propriétaires, ont des bornes, et, nous allons le voir, les mêmes bornes

» L'homme est un être social, il est fait pour vivre en société ; or, pour la rendre possible, pour éviter les chocs entre les individualités juxtaposées, il faut nécessairement limiter la liberté de chacun, de manière qu'elle ne gêne pas celle des autres.

» Ce qui est vrai des personnes l'est aussi des choses ; leur liberté aussi devra être limitée de manière à rendre leur coexistence possible ; le principe est général, il règle les droits réels comme les droits personnels.

» Le pouvoir qui sauvegarde les personnes et les biens peut exiger des uns et des autres certains sacrifices en échange de la protection qu'il leur accorde, il peut réclamer de chacun qu'il renonce à son intérêt particulier quand l'intérêt commun le demande ; mais, s'il est parfois nécessaire qu'un seul subisse une privation dans l'intérêt de tous, il ne l'est jamais que ce soit sans indemnité. Tous reçoivent une égale protection, tous sont tenus de sacrifices égaux. La propriété, étant un droit naturel, ne peut subir de restrictions qu'autant qu'un autre droit naturel supérieur, qu'une nécessité sociale le réclame ; or, si les besoins de la société exigent de quelque personne ou de quelque bien une gêne particulière, il ne saurait y avoir nécessité à ce que cette gêne soit subie sans compensation ; ce qui peut être nécessaire, c'est la cession du bien ; ce qui ne l'est pas, c'est la gratuité de cette cession.

» La propriété a donc des charges et des limites, les droits des propriétaires sont mêlés d'obligations ; mais ces obligations, ces limites, ces charges, les mêmes pour tous, égales pour tous, ne sont que l'effet d'une réciprocité nécessaire ou la rémunération des services rendus, de la protection donnée par la société ; et lorsque l'utilité publique exige un sacrifice exceptionnel, elle ne peut le réclamer gratuitement.

» Il existe dans beaucoup d'esprits une malheureuse confusion entre les servitudes légales et les limites légales du droit de propriété.

» Ces limites, restrictions générales, consistent : 1° dans une juste réciprocité de sacrifices nécessaires à la coexistence des droits de chacun ; 2° dans une

équitable rémunération des services de protection que l'État rend à tout le monde.

» Le citoyen paye les impôts, fait partie de la milice, de la garde civique et du jury, consent à sacrifier, en échange d'une juste indemnité, son bien, quelque cher qu'il lui soit, obéit aux lois et aux règlements, pour que, en retour, l'État lui procure la paix, la tranquillité, la sécurité des personnes et des biens.

» Il ne se plaint pas de ne pouvoir planter à une certaine distance de la propriété de son voisin, d'être contraint à borner et à clore ses biens d'être forcé de recevoir les eaux qui découlent naturellement des fonds supérieurs, de ne pouvoir se servir sans restrictions du ruisseau qui traverse sa propriété, de voir acquérir par son voisin la mitoyenneté de son mur de clôture, de devoir nettoyer la rue devant son habitation et ramoner ses cheminées, d'être soumis à certaines obligations pour la construction d'un puits, d'un four et de toute espèce d'établissements réputés dangereux ou insalubres, de ne pouvoir transporter de la poudre en quantité illimitée, de ne pouvoir s'adonner sans garanties au commerce des substances vénéneuses, de devoir, dans l'occurrence, subir la quarantaine et respecter le cordon sanitaire, d'être empêché de débiter des marchandises gâtées, sophistiquées ou frelatées, de ne pouvoir jouir de fenêtres à vues droites ou obliques sur le fonds du voisin, si ce n'est à une certaine distance, de voir le propriétaire du fonds enclavé demander un passage sur ses terres, moyennant indemnité ; il ne s'en plaint pas, parce que ces obligations lui sont communes avec tout le monde et que, si elles le gênent en faveur des autres, elles entravent aussi les autres à son profit ; parce que, dans ces deux cas, il n'y a qu'un échange nécessaire de services, soit entre les individus et l'État, soit entre les individus, les uns à l'égard des autres.

» La loi établit les restrictions nécessaires que doivent subir les droits et les ayant droit dans l'intérêt des autres, la loi détermine les charges que chacun doit supporter en échange de la protection qu'il reçoit ; mais lorsque, outre ces atteintes à la liberté légitimées, l'une par la réciprocité, l'autre par les services rendus, l'État en établit d'exceptionnelles, d'inégales, il est dans la position d'un particulier qui en ferait autant, et, comme lui, il doit indemnité, réparation du préjudice qu'il cause. Son privilège d'État va bien jusqu'à me ravir mon droit lorsqu'il le juge utile (ce qu'aucun particulier ne pourrait faire, et c'est là encore une rémunération nécessaire des services de protection qu'il rend), mais il ne peut me l'enlever sans indemnité, parce qu'aucune nécessité ne la prohibe, parce que, si mon droit m'est pris par tout le monde, c'est-à-dire par l'État, car l'État c'est tout le monde, et qu'il ne me donne rien en échange, je puis lui en demander la valeur, en vertu des principes de justice et d'équité. Une restriction non légitimée par un échange de services ne saurait l'être que par une indemnité.

» On reconnaît que l'État ne saurait imposer le sacrifice gratuit d'un caillou, d'une plante, d'un pouce de terre, qu'il doit indemnité pour le dommage direct résultant de l'expropriation, fût-il passager, ne durât-il qu'un jour, tel que celui résultant du simple dépôt de matériaux sur un terrain ; et l'on voudrait qu'un dommage direct et permanent, réduisant parfois la valeur d'un fonds au dixième de sa valeur primitive, pût être occasionné sans réparation !

» Le locataire, qui n'a qu'un droit personnel, est indemnisé du préjudice que l'expropriation lui fait subir, et celui qui, conformément à la loi du 10 jan-

vier 1824, a acquis sur un terrain le droit de superficie, le droit d'y avoir des bâtiments et plantations, serait complètement privé, exproprié de ce droit réel si l'on établit une forteresse dans le voisinage, et cela sans indemnité !

» Mais ce serait la spoliation organisée de par la loi !

» Il existe entre l'État et les particuliers un quasi-contrat : le citoyen se soumet aux charges sociales pour que l'État prenne ses droits sous sa sauvegarde et les fasse respecter dans toute leur intégrité.

» Ainsi donc, qu'on me ravisse un droit réel ou un droit d'obligation, qu'on m'enlève la propriété totale ou partielle, qu'on me prenne le faisceau tout entier des droits qui la constituent, ou quelques-uns d'entre eux seulement, peu importe : la privation d'un droit de propriété, d'usufruit, d'usage, de servitude, de créance, l'imposition d'un copropriétaire ou d'un usufruitier, d'un droit d'usage, de servitude ou d'obligation, n'est légitimée que par l'indemnité. Respect des droits acquis, tel est le principe. »

Cette théorie ne rencontre pas de contradicteurs, nul ne fait difficulté de l'admettre, mais on recule devant sa mise en pratique. « La règle que tout dommage causé par un fait social doit être réparé par la société, lisons-nous dans le rapport de la section centrale sur le projet de loi du 5 mai 1863, paraît devoir demeurer encore une règle de droit philosophique non consacrée par la législation positive. *Les conséquences font peur.* »

Seul M. Frère-Orban mit cette règle en doute et contesta l'utilité pratique d'une liquidation générale des charges qui grèvent les citoyens, aboutissant au payement de différences :

« Il y aurait peut-être, disait-il, un peu plus d'égalité dans la répartition. Je dis « peut-être » à certain point de vue. Mais, comme nous ne pourrions avoir cette égalité qu'à l'aide d'indemnités prélevées au moyen de l'impôt, et que l'impôt lui-même amène des inégalités de répartition contre lesquelles on s'élève constamment, on ne serait que changer la nature du mal. Ce serait, à ce point de vue, absolument sans résultat. Et, je le dis, c'est là évidemment la justification des servitudes sans indemnité ; c'est qu'elles sont innombrables, nécessaires. Dans ces conditions, il ne peut y avoir lieu, sous aucun rapport, à accorder des indemnités (1). »

La conséquence logique de cette doctrine serait le refus d'indemnité pour toutes les charges sociales particulières et exceptionnelles, quelles qu'elles soient, et nous verrons qu'alors M. Frère devrait modifier bien des points de notre législation ; mais peut-on soutenir sérieusement que, sous le prétexte des inégalités de répartition qu'offrent les impôts, inégalités qu'on s'efforce et que l'art. 112 de la Constitution ordonne de corriger dès qu'on s'aperçoit de leur existence, il faille tolérer et maintenir des inégalités de charges sociales patentes et sur lesquelles on ne peut se faire illusion ?

Les Belges sont égaux devant la loi, l'égalité de droits implique l'égalité de charges, et les servitudes comme les impôts sont une partie de ces charges.

Le principe que nous développons est consacré par la législation des pays les

(1) 19 mars 1862. *Annales parlementaires*, p. 958.

plus libres et les plus civilisés, spécialement par rapport aux servitudes militaires.

La loi hollandaise du 21 décembre 1855 et la loi anglaise du 28 août 1860 accordent aux propriétaires dont les biens sont grevés de servitudes militaires, des indemnités proportionnées aux dommages soufferts. Le jury en Angleterre, les tribunaux en Hollande, apprécient ces dommages.

En Belgique, nous sommes heureux de pouvoir le constater, dans un grand nombre de cas, les charges exceptionnelles imposées à quelques uns dans l'intérêt de tous sont indemnisées par la généralité.

Nous en énumérerons rapidement les principaux exemples, en commençant par le cas d'expropriation proprement dite, au sujet duquel les législations européennes sont unanimes; la loi des 28 septembre-6 octobre 1791 (t. I, sect. VI. art. 1), ne donne à l'administration le droit de fouiller les champs voisins des routes, pour y chercher des pierres, de la terre, ou du sable nécessaire à l'entretien de la voie publique, que moyennant une juste indemnité; l'art. 41 de son tit. II autorise le voyageur à déclorer les champs qui bordent un chemin impraticable pour se frayer un passage, elle met les dommages et frais de réparation de la clôture à charge de la commune; les dommages occasionnés par les inondations faites dans le but de protéger les forteresses sont réparés, en vertu de l'art. 58 du décret des 8-10 juillet 1791; la servitude de franc-bord et de marchepied le long des rivières devenues navigables à partir du 22 janvier 1808 donne lieu à indemnité. d'après le décret de cette date; l'art. 643 du code civil défend au propriétaire d'une source d'en changer le cours, lorsqu'elle fournit aux habitants d'une commune l'eau qui leur est nécessaire, mais il lui reconnaît le droit de réclamer une indemnité à régler par experts, si les habitants n'en ont pas acquis ou prescrit l'usage.

D'après l'art. 40 de la loi du 21 avril 1810, « nul ne peut faire des recherches pour découvrir des mines, enfoncer des sondes ou tarières sur un terrain qui ne lui appartient pas, que du consentement du propriétaire de la surface, ou avec l'autorisation du gouvernement donnée après avoir consulté l'administration des mines, à la charge d'une préalable indemnité envers le propriétaire, et après qu'il aura été entendu. » Et l'art. 48 de la loi des 16-26 septembre 1807 ordonne à l'État de dédommager les propriétaires des usines et moulins légalement établis lorsque, pour exécuter un travail public, il réduit l'élévation de leurs eaux.

Les témoins requis pour attester en justice les faits qui sont à leur connaissance, soit en matière civile, soit en matière criminelle, reçoivent une indemnité proportionnée au temps que leur a fait perdre et au déplacement que leur a occasionné la réquisition dont ils ont été l'objet.

La servitude qu'occasionne aux bourgeois le logement des militaires est adoucie par le dédommagement qu'ils reçoivent; c'était jadis 74 centimes par homme et par jour; l'honorable M. Coomans proposa de doubler cette somme, la Chambre admit un moyen terme et depuis 1862 l'indemnité a été fixée à fr. 1-25.

Le budget de l'Intérieur contient chaque année un crédit considérable pour indemniser les propriétaires des bestiaux malades abattus dans un intérêt d'hygiène et de salubrité; la somme affectée à cet usage s'est élevée, en 1863, à près de trois cent mille francs.

Chacun des cas que nous venons d'énumérer implique la reconnaissance de ce

principe : que les sacrifices exceptionnels exigés de quelques-uns, dans l'intérêt de tous, doivent être réparés aussi par tous.

Les divers projets de révision des lois sur la milice ont la même base ; on peut critiquer le mode et le montant de l'indemnité, on n'en méconnaît pas le principe.

Nous pourrions multiplier ces exemples, nous pourrions rappeler qu'à diverses reprises le gouvernement belge dépassa même ses obligations en réparant les dommages exceptionnels causés, non par son fait, mais par force majeure.

Les pertes causées par la guerre de la révolution furent considérées par le pays comme dettes publiques.

« Vous aurez une question d'équité nationale à prévenir. en statuant sur la réparation des désastres de la guerre, » disait le Roi, dans son discours du trône, en inaugurant la session de 1841-1842 ; les Chambres ont répondu à cet appel sans mesurer l'étendue du sacrifice. La loi du 1^{er} mai 1842 accorda 8 millions aux victimes de la guerre, celle du 4 décembre 1842 alloua 300,000 francs de rente à la ville de Bruxelles pour la dédommager de ce qu'elle avait souffert pour la cause de l'indépendance.

Une aile de l'entrepôt royal d'Anvers s'écroula le 28 octobre 1857 ; le Gouvernement, sans y être tenu, proposa aux Chambres, le 11 mai 1859, de prendre à sa charge les conséquences de cet événement de force majeure ; les représentants de la nation acceptèrent sans murmurer.

Le péage de l'Escaut n'a-t-il pas été remboursé par la Belgique à la Hollande, à la décharge de la marine de tous les pays, depuis 1839 jusqu'en 1863, depuis son origine jusqu'au moment où la Belgique en négocia la capitalisation, dans laquelle encore elle intervint pour une forte part ?

Que de fois n'avons-nous pas vu l'État belge accorder des primes, des faveurs, des protections pécuniaires !

Nos budgets ne sont-ils pas émaillés des subsides les plus variés, des encouragements les plus divers, d'allocations gratuites de tous genres et en toute matière ?

Nous savons être généreux, nous sommes parfois prodigues, et nous ne saurions pas être justes !

Nemo liberalis nisi liberatus, dit un adage qui, pour être vieux, n'en est pas moins vrai ; avant de faire des libéralités, libérons-nous de nos dettes, avant de distribuer des primes, des subsides, des encouragements, tâchons de satisfaire à toutes les obligations que l'équité nous impose.

Les signataires du projet ne font aucune difficulté de reconnaître que les servitudes militaires ne sont pas les seules qui en sont encore à attendre une juste indemnité.

Bien d'autres, moins onéreuses peut-être, mais aussi réelles, ont le même droit ; notre appui est acquis d'avance à toute proposition dont le résultat serait de résoudre ces divers problèmes d'une façon pratique, comme nous essayons de le faire pour les servitudes militaires, comme le Gouvernement, comme M. Kervyn de Lettenhove. Ont tenté pour la plus dure de toutes les servitudes, la conscription.

Le jour où l'on nous présentera une solution de nature à concilier les divers intérêts engagés dans la question des servitudes réelles que créent les chemins de fer, les cimetières, le rayon douanier ; des servitudes personnelles, telles que la détention préventive et la conscription, nous l'accepterons des deux mains.

Nous nous trouvons aujourd'hui entre deux catégories de sacrifices exceptionnels, dont les uns sont réparés pour la généralité, dont les autres ne le sont pas.

Tôt ou tard l'unification devra se faire dans un sens ou dans un autre.

Quelle est la tendance de l'époque ? C'est évidemment de généraliser la réparation. Tel est aussi le but que nous voulons atteindre, non pas brusquement et sans études préalables, mais petit à petit, au fur et à mesure que chacune des questions à résoudre sera éclaircie et instruite ; nous pensons que vous êtes arrivés à ce point pour les servitudes militaires, et c'est pourquoi nous vous prions de les faire passer dès aujourd'hui de la classe des sacrifices non réparés dans celle des sacrifices indemnisés.

Les discussions auxquelles ont donné lieu jusqu'ici les servitudes militaires ont conduit à ce résultat que le seul obstacle que rencontre l'indemnité est une question d'argent.

Nous avons cité déjà ce passage d'un rapport de votre section centrale où il est dit : que la règle, d'après laquelle tout dommage causé par un fait social doit être réparé par la société, paraît devoir demeurer encore une règle de droit philosophique non consacré par la législation positive, par la raison que « les conséquences font peur. »

On craint d'assumer des charges énormes en appliquant cette règle, et l'on ne réfléchit pas que, plus elles sont lourdes, plus il est juste de les faire supporter par tous plutôt que par quelques-uns.

Quoi qu'il en soit, la prudence commande de tenir compte de ce sentiment de crainte et de chercher le moyen pratique de concilier les droits des citoyens et les intérêts du Trésor.

Le mode que nous proposons nous semble réunir ces conditions.

Le nouveau système de défense, en restreignant le nombre des places fortes, a diminué, par là même, l'étendue des propriétés grevées de servitudes militaires.

A part les forts qui défendent les rives de l'Escaut et quelques citadelles isolées, à côté de villes désormais ouvertes, telles que Liège, Namur, Tournai, Gand, Charleroi, Huy et Dinant, nous ne conserverons que les places d'Anvers, de Diest, de Termonde, peut-être d'Ostende.

Les indemnités, même réduites dans ces proportions, pourraient encore faire reculer quelques membres de la Chambre, s'il s'agissait pour l'État de déboursier un capital équivalent à la moins-value de l'ensemble des propriétés grevées.

Nous proposons d'allouer une rente égale à l'intérêt légal de cette moins-value.

Cette solution, outre les facilités financières qu'elle présente, offre encore l'avantage d'éviter toute difficulté à l'extinction de la servitude.

Remettre un capital quand la servitude commence, c'est se donner le droit d'en réclamer le remboursement lorsqu'elle prend fin, et alors surgissent les contestations au sujet de la personne du débiteur, du recours à exercer par le propriétaire contre son vendeur, du changement de valeur de la propriété ; l'insolvabilité, la gêne même du débiteur suffirait pour conduire à l'expropriation forcée.

N'accorder qu'une rente dont la durée égale celle de la servitude, qui naît et qui meurt avec elle, c'est couper court à tout différend, c'est rendre la liquidation de l'indemnité possible et facile à toute époque.

Le Gouvernement devrait-il servir autant de rentes qu'il y a aujourd'hui de parcelles grevées de servitudes?

Tant s'en faut : Les propriétaires lésés dans une faible proportion, et c'est peut-être le grand nombre, n'intenteront pas un procès à l'État pour une rente qui ne pourrait être qu'infiniment petite. Ces infiniment petits réunis formeront une part difficile à déterminer de la rente totale, dont, par la libre volonté des intéressés, retour serait ainsi fait à l'État.

Passant d'un extrême à l'autre, de l'infiniment petit à l'infiniment grand, nous autorisons le Gouvernement à excepter de la zone normale de servitude, pour en faire des polygones exceptionnels, les propriétés auxquelles la servitude occasionnerait une dépréciation énorme, les agglomérations bâties, par exemple, les villes, les villages, les établissements industriels, les carrières et les mines.

Au point de vue purement financier, mieux vaut encore s'exposer, si l'intérêt de la défense commande la destruction de ces immeubles en temps de guerre, à devoir payer alors le prix des extensions qu'ils pourront prendre, mieux vaut cela que de paralyser en temps de paix des propriétés d'une aussi grande valeur, en les empêchant de se développer.

Seuls donc les propriétaires dont les biens subiront une dépréciation moyenne auront à s'entendre avec l'État quant au montant de la rente qui devra leur être allouée ; le chiffre global à inscrire au budget pour solder toutes indemnités n'équivaudra dès lors qu'à l'intérêt d'un capital représentant la moins value de cette dernière catégorie de propriétés.

Enfin, dernière atténuation, notre projet se restreint aux servitudes militaires créées depuis l'origine du royaume de Belgique.

Nous n'avons pas mission de réparer toutes les erreurs, toutes les iniquités des gouvernements qui ont précédé le Gouvernement national ; remonter indéfiniment dans le passé serait d'ailleurs impossible ; comment y retrouver les propriétaires, originaires contemporains de l'établissement des servitudes, aux héritiers desquels seuls reviendrait l'indemnité ?

La prescription des droits par leur non-usage pendant une période trentenaire est une des bases de notre législation ; nous pensions n'aller que jusque-là, mais le faible intervalle qui sépare cette date de celle de notre émancipation politique, nous a déterminé à dépasser quelque peu les dernières limites de la prescription pour mettre l'état de choses existant aujourd'hui à l'abri de tout reproche d'injustice et de spoliation.

Dans ces conditions, nous en sommes convaincu, la règle « que tout dommage causé par un fait social doit être réparé par la société, » pourrait, en ce qui concerne les servitudes militaires, passer du droit philosophique dans la législation positive, sans que ses conséquences fissent peur aux financiers les plus timides.

Nous trompons-nous ? L'avenir le dira. S'il donne raison, contre toute vraisemblance, à nos pusillanimes adversaires, ils pourront, après une expérience de quelques années, retirer la loi que nous proposons, ou refuser le crédit que nous solliciterons, lorsque les droits de chacun auront été établis à l'amiable ou en justice. Nous aurons au moins essayé d'être justes.

Dans un pays voisin, les dépenses militaires les plus effrayantes sont acceptées

presque sans discussion. La France se croit toujours assez riche pour payer sa gloire.

Nous, qui n'en avons ni le prestige ni toutes les charges, cherchons à mériter l'estime des autres peuples autant par le respect le plus absolu des droits de chacun que par nos libres institutions et notre prospérité pacifique. Il ne faut pas qu'on puisse dire : La Belgique ne se croit pas assez riche pour être juste envers tous.

La seconde section du projet de loi que nous proposons et les dispositions transitoires consacrent le principe et le mode de l'indemnité; ils en forment la réglementation.

La rente, son taux, sa durée, sa division en titres de 100 francs de revenu au *maximum*, dans le but d'en rendre aisée la négociation, l'indivisibilité des titres établie pour faciliter à l'État le paiement des arrérages, le caractère personnel de ces titres qui ne les enchaîne pas à l'immeuble comme les droits réels, sont indiqués dans l'art. 6.

La publicité à donner, tant à la zone de servitude qu'aux polygones exceptionnels, mesure prise moins dans l'intérêt des citoyens que dans celui de l'État, auquel il permet de déclarer forelos de leurs droits ceux qui ne les ont pas fait valoir dans un délai étroitement limité, et de se fixer ainsi promptement sur le chiffre de ses engagements; la date et la durée des publications; les conséquences de leur omission et de leur tardivité; la durée de la prescription de l'action, forment l'objet de l'art. 7.

Les dispositions transitoires sont l'application des art. 5, 6 et 7 aux servitudes militaires établies en Belgique depuis 1830 jusqu'à ce jour; elles enjoignent au Gouvernement de soumettre aux Chambres un tableau détaillé des places de guerre, postes militaires, forts détachés et citadelles qu'il entend conserver, comme l'ont fait, d'une manière incomplète et ambiguë, il est vrai, la loi du 10 juillet 1791 pour la France, l'arrêté du 7 brumaire an IX pour la Belgique et les provinces rhénanes.

Les délais des publications sont augmentés en raison de leur multiplicité; ceux des actions en raison des obstacles que le temps écoulé peut apporter à la réunion des éléments de la procédure.

Le caractère personnel de l'indemnité est consacré de nouveau dans l'art. 8, où il produit des conséquences plus importantes : c'est à ceux qui ont succédé aux droits personnels du propriétaire primitif, et non à ceux qui lui ont succédé dans ses droits réels, que seront remis les titres de rente destinés à compenser le démembrement du droit de propriété fait au préjudice de leur auteur et au bénéfice de l'État.

Je passe, Messieurs, au développement de la première section : l'art. 3 reproduit presque textuellement le second article du projet du 5 mai 1863; l'art. 4 en est le complément. Ces atténuations, apportées de commun accord à la rigueur des servitudes militaires, auront pour résultat de restreindre encore le chiffre des indemnités.

L'importance de cette section se concentre en quelque sorte dans les art. 1 et 2, dont le premier a pour but de consacrer une des attributions du parlement, le second de résoudre la question des servitudes intérieures.

L'art. 1^{er} est en quelque sorte la reproduction de l'art. 3 de la loi du 10 juillet 1791 ⁽¹⁾; il attribue au pouvoir législatif la création et la démolition des forteresses, il n'accorde au pouvoir exécutif que le droit de changer, de modifier, de perfectionner.

C'est incontestablement à la loi qu'appartient la constitution de la défense nationale; c'est elle qui décrète l'organisation de l'armée et le système de places fortes; le Gouvernement ne peut pas plus modifier le nombre des forteresses que celui des régiments; il ne peut d'un trait de plume entourer les villes de murailles, les démanteler, frapper les campagnes environnantes de servitudes militaires; ce principe, compris en France depuis 60 ans, ne saurait être méconnu en Belgique.

Il y a cependant été mis en doute, par suite surtout de l'incertitude qui règne au sujet de la publication régulière de l'art. 3 de la loi du 10 juillet 1791, en l'absence de laquelle on pourrait soutenir qu'aucune disposition légale en vigueur en Belgique ne défend au Gouvernement, ni même aux particuliers, d'élever des forteresses; il importe donc de le mettre à l'abri de toute contestation, c'est ce qui nous a déterminés à en faire le point de départ du projet de loi.

Nous expliquons, complétons ou rectifions, comme on le voudra, la loi de 91 en rangeant dans les attributions du pouvoir législatif les forts détachés et les citadelles à l'égal des places de guerre et des postes militaires; nous ajoutons aux places et aux postes proprement dits leurs dépendances médiatees ou éloignées, les forts détachés, et, parmi leurs dépendances immédiates ou contiguës, les citadelles.

Les forts détachés constituent de véritables forteresses; ceux du camp retranché d'Anvers, par exemple, ont plus d'importance que maint poste militaire mentionné au tableau annexé à la loi de 1791; ce serait commettre une véritable inconséquence que de donner au Gouvernement plein pouvoir à l'égard de ces forts, et de ne lui en accorder aucun à l'égard de ceux qui, ne dépendant pas d'une place forte, sont qualifiés postes militaires.

Le législateur de 1791 ne s'en est-il pas rendu coupable en n'énonçant pas au tableau qui sert d'annexe à la loi de 8-10 juillet les forts détachés, auxquels on pourrait, par suite de cette omission, contester un rayon de servitudes? Les tribunaux n'ont-ils pas corrigé son œuvre et méconnu l'art. 2 de cette loi, lorsqu'ils ont considéré les forts détachés comme postes militaires et admis à ce titre autour d'eux la zone de servitudes des art. 29 et suivants, dont, sinon, on eût cherché en vain à justifier l'application?

(1) Loi du 10 juillet 1791 :

ART. 2. Ne seront réputés places de guerre et postes militaires que ceux énoncés aux tableaux annexés au présent décret.

ART. 3. Dans le nombre des places de guerre et postes militaires désignés à l'article précédent, si un examen ultérieur prouvait que quelques forts, citadelles, tours ou châteaux sont absolument inutiles à la défense de l'État, ils pourraient être supprimés ou démolis en tout ou en partie, et leurs matériaux et emplacements aliénés au profit du trésor public.

Nulle construction nouvelle de places de guerre ou postes militaires et nulle suppression ou démolition de ceux actuellement existants, ne pourront être ordonnées que d'après l'avis d'un conseil de guerre, confirmé par un décret du corps législatif, confirmé par le roi.

Nous n'avons pas à résoudre cette question, pas plus que cette autre sur laquelle les tribunaux n'ont pas encore eu à se prononcer, à notre connaissance : D'après les lois existantes, une citadelle, réduit d'une grande position militaire, ne constitue-t-elle qu'une partie de l'enceinte de la place dont elle dépend, ou forme-t-elle un poste militaire à part ?

Quelle que soit l'opinion qu'on adopte, on devra reconnaître qu'une citadelle est un ouvrage d'une importance telle qu'il ne saurait appartenir au pouvoir exécutif, impuissant à établir un poste, aussi minime qu'il soit, d'en décréter la création, sans intervention des Chambres.

Anvers a deux citadelles : celle du Nord couvre 152 hectares, celle du Sud 73 (avec l'Esplanade 94); la ville de Diest avec ses remparts, ses fossés et sa citadelle, n'en comprend que 60!

Au Gouvernement donc la mission d'entretenir nos places fortes, de les améliorer sans cesse en y appliquant, dans la limite, bien entendu, des crédits alloués, tous les perfectionnements que découvre l'art de l'ingénieur ; aux Chambres à décréter l'établissement ou la suppression des places de guerre, des postes militaires, de leurs dépendances médiatees connues sous le nom de forts détachés, et de celles de leurs dépendances immédiates qu'on nomme citadelles ; au pouvoir législatif ce que nous venons de spécifier, au pouvoir exécutif le reste.

En comprenant les forts détachés et les citadelles sous la dénomination générale de dépendances, nous nous conformons aux termes des lois militaires qui soumettent les commandants particuliers de ces ouvrages au commandant général de la place qu'ils entourent ; mais nous évitons les inconvénients qu'avait, dans le tableau annexé à la loi de 1794, cette dénomination vague et générale ; celui qu'exige l'art. 8 de notre projet en diffère précisément en ce que nous requérons l'indication exacte et complète des forts détachés et des citadelles.

L'art. 2, avons-nous dit, tend à résoudre la question des servitudes intérieures, puisque c'est ainsi qu'on est convenu de l'appeler quoique le terme soit impropre ; nul ne songe, en effet, à prétendre que nos forteresses sont entourées d'un double rayon de servitudes, l'un à l'extérieur, l'autre à l'intérieur, mais le Gouvernement a soutenu que les citadelles annexées aux villes fortifiées, formant des forteresses distinctes d'elles, la législation actuelle établit un double rayon de servitudes extérieures, l'un autour de la ville, s'étendant sur la citadelle, l'autre autour de la citadelle, s'étendant sur la ville, extérieur dans son but et par rapport à la citadelle, intérieur dans quelques-uns de ses effets, et par rapport à la ville.

Votre section centrale, Messieurs, dans le rapport en date du 20 mai 1863 sur le projet de loi du 5 du même mois, a admis une interprétation contraire à ce que donnait le Gouvernement.

Plus tard le cabinet a paru se rallier à cet avis. par l'organe de M. le Ministre de la Guerre ; dans notre séance du 24 décembre dernier, ainsi que je l'ai déjà rappelé, il a déclaré en effet qu'une citadelle n'est qu'une partie de l'enceinte d'une forteresse et non pas une forteresse séparée.

Cette controverse juridique a peu d'intérêt pour la Chambre dont le rôle n'est pas d'appliquer les lois, mais de les faire, de les éclaircir lorsqu'elles sont obscures, de les réformer lorsqu'elles sont mauvaises.

D'autre part, il serait peu digne d'elle d'examiner quelques-unes des questions

que soulèvent les servitudes militaires sans chercher en même temps à trancher les autres ; loin de les fuir, il importe de les aborder. Recherchons donc s'il peut y avoir, à l'intérieur de nos villes, des terrains grevés de servitudes militaires ; faisons abstraction de nos opinions sur l'existence actuelle de ces servitudes, sur la nature des citadelles, sur le point de savoir si elles constituent, oui ou non, des forteresses ; ne nous préoccupons pas de ce qui est, tâchons de nous mettre d'accord sur ce qui doit être.

La Chambre peut-elle admettre que, à une époque qu'on aime à appeler un siècle de civilisation et de progrès, une citadelle, placée près d'une ville, soit assiégée du côté de cette ville ; que les belligérants se canonent et se bombardent, l'un tirant de la ville sur la citadelle, l'autre de la citadelle sur la ville ?

Qu'en temps de guerre, que dans la chaleur de la lutte, des militaires n'écartent pas de prime abord une idée pareille, on le comprend, et malheureusement on le constate ; mais qu'en temps de paix, que dans l'atmosphère calme et sereine où se trouve le législateur et où la voix de la raison doit seule se faire entendre, que là aussi cette idée trouve des adhérents, qu'on se base sur elle pour débayer d'avance le champ de bataille, qu'on arrête le développement des cités, dans le but d'en faciliter la destruction un jour, qu'on trace, dans l'intérieur de leur périmètre, ce rayon de servitude qui entoure leur enceinte, qu'on prépare la lutte au dedans comme au dehors, c'est affecter un mépris des intérêts civils qu'on peut à peine concevoir chez les nations despotiques et essentiellement militaires !

Lors du siège de la citadelle du Sud d'Anvers, en 1852, le maréchal Gérard et le général Chassé convinrent que l'attaque n'aurait lieu que par la campagne et qu'en retour la ville serait épargnée.

M. le Ministre de la Guerre, en développant les avantages qu'offre le système de défense adopté le 8 septembre 1859, « donna à la population d'Anvers la » garantie que ses propriétés seraient complètement soustraites aux éventualités » d'un bombardement, quels que fussent les progrès réalisés par les armes » à feu (1). »

Quand Anvers s'émut à la pensée de voir assiéger un jour la citadelle du Nord du côté de la ville, le général Chazal écrivit (2) au bourgmestre d'alors que les fronts intérieurs n'avaient pour but que de pouvoir repousser une attaque de vive force, qu'ils ne seraient ni pourvus de batteries casematées, ni défendus autrement que par le feu de la mousqueterie.

Les craintes de voir notre métropole artistique et commerciale ruinée ne seraient fondées, ajoutait-il, que si l'on supposait les citadelles entre les mains d'un général ennemi, obéissant à des sentiments qui ne sont plus de notre époque ; plus tard (3) cependant, M. le Ministre de la Guerre nous a fait connaître que les restes de l'armée belge devraient y soutenir une lutte suprême et résister à outrance aussi longtemps qu'ils auraient la force de le faire.

Des généraux étrangers ont reculé devant les désastres d'un pareil siège, le Ministre de la Guerre s'est défendu d'en avoir l'idée et de le rendre possible,

(1) Chambre des Représentants, 17 août 1859. *Annales parlementaires*, p. 138.

(2) Lettre du 28 février 1862.

(3) Sénat, 8 mai 1862. *Annales parlementaires*, p. 252.

n'est-il pas du devoir de la Législature de ne pas induire les généraux belges, alliés ou ennemis, en tentation de renouveler ces abus d'un autre âge? N'est-il pas de son devoir de proscrire ces servitudes intérieures, qui seules empêchent de pareils actes de vandalisme de devenir des impossibilités?

Plus de servitudes intérieures; c'est le résultat que nous avons voulu atteindre en stipulant qu'une seule zone asservie entourerait chaque forteresse avec ses dépendances immédiates.

La question se trouve ainsi résolue pour les citadelles contiguës à une enceinte, mais il n'en est pas de même des citadelles isolées qui constituent autant de postes militaires et qui se trouveront comprises, à ce titre, dans le tableau que le Gouvernement présentera à l'approbation des Chambres, en exécution de l'art. 8 de notre projet.

Les motifs impérieux qui nous ont fait écarter les servitudes à l'intérieur des enceintes fortifiées existent ici au même degré; les villes démantelées ont droit à la même sollicitude que les villes entourées de murs; leur développement ne doit pas rencontrer d'obstacles dans le seul but de faciliter une lutte acharnée entre elles et les citadelles qui les avoisinent; il ne faut pas ménager entre elles un intervalle qui n'est autre chose qu'un champ de bataille.

Nul n'admettra une servitude *non ædificandi* s'étendant sur une fraction considérable des plus belles villes du pays, mais nul ne méconnaîtra non plus que le plus petit village a les mêmes droits que la capitale; les articles de loi que nous proposons nous semblent donner satisfaction à tous les intérêts.

La publication du tableau des places de guerre, postes militaires, forts détachés et citadelles sera accompagnée de celle des plans des zones de servitude et des polygones exceptionnels: ces polygones comprendront toutes les agglomérations bâties, villes et villages, qui tombent dans les zones des diverses forteresses.

Le Gouvernement le fera pour les servitudes créées depuis 1830, il le fera dans l'intérêt du Trésor, auquel il épargnera des indemnités considérables; il le fera aussi pour les autres, non plus par crainte des indemnités à payer, mais pour ne pas entraver l'essor de la prospérité publique. Si, et c'est presque lui faire injure que de le supposer, soucieux des seuls intérêts du Trésor, il n'établissait de polygones exceptionnels que là où ces intérêts sont en jeu, l'initiative parlementaire permettrait à chacun de nous de saisir la Chambre d'une proposition en faveur des villes qui se trouvent dans la position de Gand et de Liège, pour n'en citer que deux; l'appui des signataires du projet actuel, et, j'ose le dire, de la majorité de cette assemblée, lui serait acquis.

VICTOR JACOBS.

PROPOSITION DE LOI.

SECTION PREMIÈRE.

ARTICLE PREMIER.

La loi seule établit ou supprime les places de guerre, postes militaires, forts et citadelles.

Le Gouvernement peut y apporter les modifications de détail jugées utiles à la défense, dans les limites des crédits alloués.

ART. 2.

Toutes constructions ou excavations, de quelque nature qu'elles soient, sont interdites dans un rayon de 585 mètres autour des places de guerre, postes militaires et forts détachés; ce rayon de servitude entoure chaque forteresse avec ses dépendances immédiates, citadelles, châteaux, ouvrages avancés, de manière à ne former qu'une zone asservie autour de l'ensemble.

ART. 3.

Les bâtiments et constructions de toute espèce qui sont situés dans cette zone, et qui existaient avant l'établissement des forteresses, peuvent être entretenus, réparés, restaurés ou reconstruits dans leur état actuel, sans autorisation préalable du Département de la Guerre.

ART. 4.

Les aménagements intérieurs, les portes, fenêtres et clôtures de ces bâtiments peuvent être modifiés, pourvu qu'on n'en augmente pas les dimensions et qu'on n'emploie pas des matériaux d'une nature plus durable que ceux qu'ils remplacent.

SECTION II.

ART. 5.

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

ART. 6.

L'indemnité consistera 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.

Cette rente, divisée en titres de 100 francs de revenu au *maximum*, sera remise à l'ayant droit et les arrérages en seront servis aussi longtemps que durera la servitude.

L'ayant droit pourra céder ces titres avec ou sans le fonds ; chacun d'eux sera indivisible.

ART. 7.

La loi qui crée une servitude militaire et le plan de la zone asservie seront, dans la quinzaine de la publication de la loi, et resteront, pendant trois mois, affichés à la porte de la maison communale, dans les communes sur le territoire desquelles le rayon stratégique s'étend. Faute de ce faire, la servitude ne grèvera les propriétés sises dans les communes où ces formalités auraient été omises, qu'à partir du jour où elles y auront été remplies.

Dans le mois, à partir du jour de l'affichage, l'état pourra faire connaître, par la même voie, qu'il excepte de la zone de servitude certaines parties, désignées sous la dénomination de polygones exceptionnels, dont les délimitations seront indiquées sur l'affiche.

Les intéressés auront trois mois, à partir de la même date, pour faire valoir leurs droits ; ce délai expiré, aucune demande d'indemnité ne sera plus recevable.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES.

ART. 8.

Le Gouvernement dressera le tableau des places de guerre, postes militaires, forts détachés et citadelles qu'il entend maintenir et le soumettra à l'approbation des Chambres.

L'État aura deux mois, à partir de la publication de la loi sanctionnant ce tableau, pour faire connaître, en suivant le mode de publication prescrit par l'art. 7, les démarcations des zones de servitude conservées et les polygones qu'il consent à en excepter.

Les propriétaires de terrains, actuellement grevés de servitudes militaires, créées depuis la formation du royaume de Belgique, 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 que, dans les six mois de la promulgation du tableau, ils n'aient pas intenté une action en justice.

ART. 9.

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.

ART. 10.

Les dispositions des lois antérieures, contraires à celles de la présente loi, sont abrogées.

Signé : VICTOR JACOBS,

E. HAYEZ,

J. DE LAET,

D'HANE-STEENHUYSE,

Comte DU BOIS.

