

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 29 NOVEMBRE 1900.

Projet de loi portant acceptation d'une donation faite à l'État
par S. M. Léopold II ⁽¹⁾.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE ⁽²⁾, PAR M. VAN DER LINDEN.

MESSIEURS,

Le projet de loi portant acceptation par l'État d'une donation faite par S. M. le Roi fut déposé une première fois sur le bureau de la Chambre, au cours de la séance du 11 avril 1900. Il fut renvoyé aux sections, qui le discutèrent le 3 mai suivant. La Section centrale en délibéra dès le 7 mai, mais son travail fut interrompu par la dissolution du Parlement qui intervint aussitôt après.

Le projet a été déposé à nouveau le 18 juillet dernier.

Il est accompagné d'une lettre du Roi, datée du 9 avril 1900, et qui, en exposant les mobiles élevés qui ont présidé à l'acte de libéralité de Sa Majesté, en précisent le caractère et la portée.

Ce qu'Elle a voulu, c'est assurer, par la conservation d'un certain nombre de ses propriétés dans leur aspect actuel, la beauté des sites qui en forment le cadre; c'est favoriser, dans certains centres populeux ou à leurs limites, l'hygiène et la salubrité publiques, en y maintenant à demeure de larges espaces décorés de plantations; c'est encore, en faveur des mêmes agglomérations, développer la valeur économique des terrains avoisinants, en y appelant, dans un milieu de beauté esthétique, un mouvement de constructions.

(1) Projet de loi, n° 11 (session extraordinaire de 1900).

(2) La Section centrale, présidée par M. DE SAELEER, était composée de MM. DE BROQUEVILLE, BÉTHUNE, WOESTE, VANDERVELDE, HYMANS et VAN DER LINDEN.

En léguant à l'État la propriété d'une partie de son domaine privé, Sa Majesté a voulu lui léguer aussi le soin de continuer cette pensée.

C'est dans ce but que l'acte de donation comporte environ 78 hectares de terrain à Laeken, autour du château et du parc royaux, ainsi que des constructions élevées par le Roi sur des terrains de l'État; environ 5 hectares à Ostende près du châlet royal; la moitié indivise de 307 hectares, et la propriété intégrale de 144 hectares à Tervueren, aux abords du château appartenant à la liste civile; 6,489 hectares formant les domaines de Ciergnon et d'Ardenne; la moitié en nue-propriété de 25 hectares à Forest; enfin quelques terrains à Nieupoort et au Rond-Point de l'avenue Louise à Bruxelles. L'aliénation porte aussi sur les constructions élevées ou à élever sur les terrains donnés, et sur le mobilier présent et futur de quelques-unes d'entre elles.

Ces diverses propriétés forment l'objet d'une donation proprement dite, à titre gratuit; à l'exception des domaines d'Ardenne et de Ciergnon, dont l'aliénation est faite à l'État sous la charge de payer, au décès du Roi, une rente à ses successeurs; cette rente devant être calculée d'après le revenu net moyen des deux domaines.

Outre certaines conditions spéciales à quelques-unes des catégories de biens qui forment l'objet de la donation, celle-ci est subordonnée aux conditions générales qui suivent :

1° Le Roi se réserve l'usufruit de tous les biens prédésignés, sauf certains d'entre eux dont l'État acquiert la propriété et la jouissance immédiates. Pendant la durée de cet usufruit, le Roi supportera toutes les charges d'entretien et généralement celles qui incombent à tout usufruitier.

2° Il réserve, pour l'usage de ses Successeurs au Trône en vertu de la Constitution actuelle, une partie des biens d'Ostende et des domaines de Ciergnon et d'Ardenne.

3° L'État est tenu de conserver à l'ensemble des biens donnés la destination, le cachet et l'aspect qu'ils auront eus du vivant du Donateur. (Cette condition n'est pas mentionnée pour la propriété Duden à Forest.)

4° L'État s'engage à ne pas transformer en terrains à bâtir les propriétés de Laeken, d'Ostende, de Tervueren, de Nieupoort et de Bruxelles. Il s'interdit spécialement d'aliéner les domaines de Ciergnon et d'Ardenne, et les terrains de Nieupoort; mais il pourra transférer à la ville de Bruxelles ses droits et ses obligations du chef des terrains de l'avenue Louise.

Le projet de loi a été accueilli avec faveur par toutes les sections.

La 1^{re} section a émis les observations suivantes :

Un complément d'information est demandé pour Tervueren. Le droit de chasse est-il personnel en faveur du comte de Flandre et par conséquent distinct du droit de superficie?

La clause relative au maintien scrupuleux de la largeur du terre-plein de l'avenue Louise semble difficile à observer dans l'avenir, à raison de la circulation de plus en plus intense.

Elle a admis le projet par dix voix et une abstention.

La 2^e section l'a adopté à l'unanimité des huit membres présents.

La 3^e section, par neuf voix et cinq abstentions. Un membre a soulevé la question de constitutionnalité du projet de loi que la section a signalée à l'attention de la Section centrale.

Dans la 4^e section, le projet a donné lieu aux observations consignées ci-après :

Un membre demande au Gouvernement de s'expliquer sur la portée du § 2 de l'article 1 du projet, notamment de dire si ce paragraphe vise les dispositions relatives à la quotité disponible; il demande également ce qu'il faut entendre par la *destination* dont il est question à propos de plusieurs des immeubles donnés; enfin, il désire savoir exactement quelles sont les charges afférentes à la donation.

Un membre répond qu'il ne s'agit pas d'une donation ordinaire, que les biens donnés ont une destination particulière, et qu'il serait impossible de réduire éventuellement la donation sans la dénaturer; au surplus, il paraît certain que la quotité disponible n'est en rien dépassée. L'œuvre du Roi et le souci d'hygiène, d'esthétique et d'amélioration qu'il poursuit seraient réduits à néant par toute modification de la loi. Quant à la destination d'utilité publique, elle varie d'après les immeubles : en général, elle a pour objet de maintenir aux successeurs de Sa Majesté la situation que celle-ci occupe actuellement.

Un autre membre fait ressortir que la situation particulière de droit public faite à certains membres de la famille royale ne s'étend en rien aux règles du droit civil et à la famille royale tout entière. C'est donc une question légale et civile qui s'agit. A ce point de vue encore, on peut dire que la donation constituerait un véritable majorat.

Un autre membre désirerait qu'on indiquât avec précision à quelles lois le projet entend déroger. En fait, la dérogation est sans importance : puisque les domaines vendus avec les charges qui les grèvent n'auraient guère de valeur.

Un membre fait observer qu'il s'agit de créer un droit civil nouveau propre à une famille déterminée. Personne ne peut affirmer que cette donation n'atteindra pas la réserve puisque celle-ci ne se fixera qu'à la mort. Les cas particuliers où des lois visent des personnes ont été votées, et avaient surtout pour objet des modérations d'impôts permises par la Constitution.

Un membre demande si l'on ne pourrait trouver quelque autre moyen de réaliser pratiquement le cadeau royal.

Un membre fait observer que la donation a pour effet de lier l'État d'une manière indéfinie.

Un autre membre remarque qu'il n'y a donation que pour une partie minime des immeubles. La plus grande part (le domaine d'Ardenne) est en réalité vendue avec une affectation perpétuelle, et doit constituer une vraie mainmorte, qui pourrait éventuellement empêcher l'extension industrielle de la Belgique. De plus, l'impôt foncier disparaîtrait sur ce domaine, et, par conséquent, les centimes additionnels revenant aux communes.

Un membre répond que l'intérêt industriel ne peut aller jusqu'à éliminer

entièrement l'intérêt esthétique et l'hygiène. Quant aux communes qui pâtiraient de la donation, il serait facile de les indemniser.

Un membre désirerait qu'on distinguât les deux parties du projet de loi, celle qui constitue une donation et celle qui constitue une rente, et demande qu'on pose à la Section centrale les questions suivantes :

1^o Comment faut-il interpréter les mots : « avec la destination, le cachet et l'aspect qu'elles ont eues du vivant du Roi ». Cette interprétation est-elle restrictive ou dans quelles limites peut-elle se concilier avec une exploitation éventuellement nécessaire.

2^o Les deux parties de la donation visées ci-dessus sont-elles indivisibles ?

Au vote, le projet de loi a été admis par douze voix contre deux et six abstentions.

Dans la 5^e section, un membre appelle l'attention de la section sur la disposition dérogatoire au droit commun, s'appliquant spécialement à la réserve légale des descendants du Roi. — Ce membre repousse la loi pour ce motif.

L'État pourrait-il conserver ces biens par exemple si la famille royale cessait éventuellement de régner sur la Belgique ?

Le projet a été adopté dans cette section par onze voix contre une et cinq abstentions.

A la 6^e section, les dix-neuf membres présents ont émis un vote affirmatif.

Les observations auxquelles le projet a donné lieu au sein de la Section centrale seront rappelées plus loin.

Avant d'exprimer son opinion, elle a chargé son rapporteur d'adresser au Gouvernement une série de questions dans le but d'éclairer son examen. Ces questions sont consignées dans la lettre dont voici copie, et qui a été adressée au Gouvernement par les soins de M. le Président :

« Bruxelles, le 3 novembre 1900.

« *A Monsieur le Ministre de la Justice, à Bruxelles.*

» MONSIEUR LE MINISTRE,

» D'après le désir de la Section centrale du projet de loi portant acceptation par l'État d'une donation faite par S. M. le Roi, j'ai l'honneur de vous soumettre quelques questions dans le but de fixer de plus près la signification des termes du projet de loi, ainsi que de l'acte de donation qui s'y trouve annexé.

» 1^o Le § 2 de l'article unique porte que la donation sortira ses effets nonobstant toute disposition légale contraire. Des termes employés par l'Exposé des motifs, il semble résulter que ce texte implique une dérogation au Code civil, notamment aux règles qui établissent la quotité disponible. La Section centrale croit utile de vous demander à cet égard une déclaration explicite.

» 2° La donation comporte un grand nombre d'objets, et elle est soumise pour ce qui concerne chacun de ces objets à des conditions diverses.

» Il se pourrait que dans l'avenir, par une mesure législative ou par un acte autoritaire de l'État, l'une ou l'autre de ces conditions fût violée. La Section centrale demande si, dans ce cas, la donation serait révocable sur la demande des héritiers du Roi; et, dans l'affirmative, si cette révocation opérerait pour le tout, ou seulement pour la catégorie de biens à l'égard de laquelle ses intentions auraient été méconnues.

» 3° Dans chacune des subdivisions de l'acte, le Donateur impose cette condition : que le donataire devra conserver la destination, l'aspect et le cachet des propriétés qui s'y trouvent énumérées.

» Faut-il entendre ces mots dans un sens rigoureux, ou bien l'État conservera-t-il quelque latitude dans l'avenir?

» Dans les domaines d'Ardenne et de Ciergnon notamment, dont l'étendue est considérable, on pourrait trouver des carrières ou des minières. Il peut quelque jour devenir utile au pays d'industrialiser la région occupée par ces domaines. L'État aura-t-il la faculté de les mettre en valeur en tout ou en partie? Pourra-t-il, pour raccorder ou desservir des centres d'industrie, faire passer dans ces domaines un chemin de fer vicinal ou autre? Pourrait-il, et dans quelle mesure, en modifier l'aspect au point de vue même de l'esthétique qui a inspiré l'acte de haute générosité de Sa Majesté?

» 4° Après la cessation de l'usufruit du Roi, les communes, spécialement celles sur le territoire desquelles s'étendent les domaines de Ciergnon et d'Ardenne, se trouveront privées de ressources notables, notamment par la perte des centimes additionnels qu'elles perçoivent aujourd'hui sur la contribution foncière.

» L'État compte-t-il remédier à la situation difficile qui en résultera pour ces communes, et quelles mesures prendra-t-il dans ce but? La Section estime qu'il importerait de faire connaître dès maintenant ses intentions à cet égard.

» 5° La donation d'Ardenne et de Ciergnon est faite sous condition :

» « 3° d'affecter à l'usage des Successeurs au Trône ... les biens dont le Donateur s'est réservé l'usage personnel ».

» Il semble à la Section que ce texte ne rend pas bien clairement la pensée du Donateur.

» Quels sont les biens qui, d'après la disposition précitée, sont affectés à l'usage des Successeurs au Trône?

» Sont-ce seulement les domaines de Ciergnon et d'Ardenne? Ou est-ce une partie de ces domaines, comme il semble résulter d'un passage qui suit : (« la location de tous les autres biens dont l'usage n'est pas réservé aux Successeurs au Trône en vertu du 3° ci-dessus »). Sont-ce tous les biens formant l'objet de l'acte de donation et dont le Donateur se réserve l'usufruit aux termes du 2° des dispositions générales?

» 6° Parc de Lijcken. Sa Majesté réserve pour le propriétaire de la villa du Belvédère le droit de la clôturer et d'y élever des constructions pour y faire des expositions de fleurs.

» Ces clôtures et constructions auront-elles un caractère provisoire, ou pourront-elles être permanentes?

» 7° Enfin la Section a exprimé le désir de se rendre compte, par la production de plans, de la situation des immeubles mentionnés dans l'acte de donation.

» En vous transmettant ces vœux de la Section centrale, dont je suis le rapporteur, je vous prie de recevoir, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

» JULIEN VAN DER LINDEN. »

M. le Ministre de la Justice adressa à M. le Président de la Chambre la réponse suivante :

« Bruxelles, le 17 novembre 1900.

» *A Monsieur le Président de la Chambre des Représentants, à Bruxelles.*

» MONSIEUR LE PRÉSIDENT,

» J'ai l'honneur de vous faire parvenir, d'accord avec mon Collègue des Finances, les réponses qu'appellent les diverses questions de la Section centrale.

» Et je vous communique en même temps, pour être mis à la disposition de la Section, les plans des immeubles mentionnés dans l'acte de donation.

» Recevez, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

» *Le Ministre de la Justice,*

» J. VAN DEN HEUVEL. »

Réponses aux diverses questions posées par la Section centrale.

QUESTION I.

La disposition du projet de loi portant que la donation sortira son plein et entier effet nonobstant toute disposition légale contraire, dispense la libéralité des conditions de formes requises pour la validité de semblables actes, et la met aussi à l'abri de toute demande éventuelle en réduction pour excès de la quotité disponible.

QUESTION II.

L'inexécution des conditions imposées à l'État par le Donateur pourrait être invoquée par les héritiers du Roi, conformément aux articles 953 et 954 du Code civil.

La révocation demandée ne s'étendrait, par application des principes généraux, qu'à la catégorie de biens à l'égard de laquelle les intentions du Donateur auraient été méconnues.

QUESTION III.

Pour l'interprétation des termes « conserver leur cachet et leur aspect » qui figurent dans plusieurs des dispositions comprises dans la donation, il faut prendre égard à la nature des biens à l'occasion desquels il en est fait emploi. Ces termes complètent et précisent le sens des mots « conserver leur destination actuelle » avec lesquels ils sont concurremment employés.

L'intention du Royal Donateur n'est pas d'interdire tout changement, toute transformation, mais de voir les différents biens, objets de sa libéralité, les parcs d'agrément, les villas destinées aux séjours princiers, les domaines forestiers ou agricoles, conserver l'affectation qu'il leur a donnée et le caractère soit de parc d'agrément, de villa, d'habitation, de grand domaine foncier.

C'est en se plaçant à ce point de vue que devraient éventuellement être résolues les diverses questions posées par la Section centrale.

Les richesses minérales ne pourraient être exploitées, et des voies ferrées ne pourraient être établies dans les domaines de Ciergnon et d'Ardenne, que dans la mesure où cette exploitation et cet établissement seraient compatibles avec la conservation du cachet pittoresque et de l'aspect agreste qui sont le charme de cette région.

QUESTION IV.

Les communes sur le territoire desquelles sont situés les domaines de Ciergnon et d'Ardenne ne subiront aucune perte du chef de la donation tant que subsistera l'usufruit que le Royal Donateur s'est réservé, sa vie durant.

Si à l'époque où cet usufruit viendra à prendre fin, les forêts, propriétés de l'État, sont encore exonérées des centimes additionnels provinciaux et communaux, il appartiendra alors au pouvoir législatif de se prononcer sur les dispositions qui pourront être réclamées.

QUESTION V.

Ces biens sont seulement une partie des domaines de Ciergnon et d'Ardenne : la partie de ces domaines que le Royal Donateur aura réservée à son usage personnel.

La condition susvisée n'affecte donc ni les forêts régulièrement exploitées, ni le château d'Ardenne, ni les autres biens des domaines de Ciergnon et d'Ardenne qui seront en location.

QUESTION VI.

Les clôtures et constructions que le propriétaire de la villa du Belvédère est autorisé à ériger pourront avoir un caractère permanent.

La Section centrale a eu à fixer son attention sur les conditions de l'acceptation que l'État doit consentir, et, ainsi qu'on l'a vu, elle a posé à cet égard diverses questions au Gouvernement.

Le projet de loi contient un alinéa 2, aux termes duquel la donation faite par le Roi « sortira son plein et entier effet, nonobstant toute disposition » légale contraire ».

D'après les développements du projet et les explications fournies par M. le Ministre de la Justice, le sens de cette disposition est bien certain. Elle a pour but d'affranchir la donation des conditions de forme exigées par le Code civil qui, pour qu'elle soit valable, exige qu'elle soit faite devant notaires (Code civil, 932). Elle vise aussi certaines règles du droit civil dont la donation s'écarte. Telle la défense de faire donation de biens futurs.

C'est ainsi que la Donation comprend les constructions que le Donateur élèverait dans l'avenir sur certaines des propriétés qui en font l'objet, ou les effets mobiliers qui s'y trouveront lors de la cessation de son usufruit; semblables clauses semblent être en opposition avec les articles 943 et 948 du Code.

Ces exceptions au Code civil ont été aisément admises par la Section centrale.

La donation est soumise à diverses conditions générales et spéciales, relatives à l'affectation des biens, à leur inaliénabilité, etc. Qu'advierait-il si, dans l'avenir, par le fait du donataire, ces conditions se trouvaient violées? La donation sera-t-elle révocable pour le tout ou pour partie?

Nous renvoyons sur ce point à la réponse du Gouvernement. La donation serait révocable, mais la révocation se limiterait à la catégorie de biens au sujet desquels les intentions du Donateur n'auraient point été observées.

Cela est de droit; la donation ne pourrait plus « sortir ses pleins et entiers effets »; elle serait atteinte dans sa cause juridique. La Section n'avait qu'à prendre acte de ces explications, en vue de l'interprétation éventuelle de la donation.

La Section a demandé aussi si la donation serait sujette à réduction dans l'hypothèse où elle excéderait, lors du décès du Donateur, la quotité dont le Code permet de disposer (art. 913 et 920 du Code). Le Gouvernement a répondu négativement. « Il importe, en effet, dit l'Exposé des motifs, de la » mettre à l'abri des contestations, d'en assurer la validité et la complète » efficacité dans l'avenir. »

Cette conséquence du texte avait suscité des objections dans plusieurs des sections.

Des membres se sont demandé s'il était opportun d'étendre jusque-là l'immutabilité des aliénations consenties au profit de l'État, et même si une disposition, qui affranchirait le Royal Donateur de l'observation des règles relatives à la quotité disponible, restait en harmonie avec l'article 6 de la Constitution, aux termes duquel « tous les Belges sont égaux devant la Loi ».

Si l'on se rend compte de l'affectation des diverses propriétés qui forment l'objet de la libéralité royale, et qui sont destinées, soit à assurer l'hygiène

de quartiers populeux, soit à embellir des promenades créées pour la jouissance du public, soit à conserver des sites menacés dans un avenir plus ou moins prochain, l'on comprend que le Donateur ait voulu y attacher un caractère durable, et qu'il ne consente point à ce que sa donation puisse quelque jour être remise en question pour être livrée aux aléas d'évaluations toujours délicates et malaisées.

Il est à remarquer d'ailleurs que la question de la quotité disponible ne pourrait être soulevée, en fait, au sujet des domaines d'Ardenne et de Ciergnon qui semblent former la partie la plus importante de l'acte. En effet, l'État les reçoit à titre onéreux, contre le paiement d'une rente qui forme l'équivalent de leur valeur.

Aux yeux de la Section, ces considérations eussent semblé déterminantes, si en même temps la question de constitutionnalité du projet de loi n'avait été agitée. Après un examen attentif, il a paru à la Section centrale que ce scrupule d'ordre constitutionnel était né d'une interprétation inexacte de l'article 6.

Ce que la Constitution a entendu régler, c'est le droit public du pays; ce sont les droits politiques et civiques, bien plus que les droits civils des citoyens.

Les droits civils sont essentiellement réglés par le Code civil, et c'est lui qui proclame l'égalité civile. « Tout Français jouira des droits civils », dit le Code dans son article 8; et l'article 7 porte : « L'exercice des droits civils » est indépendant de la qualité des citoyens, laquelle ne s'acquiert et ne se conserve que conformément à la loi constitutionnelle. »

Certes, l'égalité civile est dans nos mœurs; mais le Code, comme la nature même des choses, tolère et consacre de nombreuses exceptions.

Dans son discours magistral sur l'*Égalité devant la loi*, le procureur général Faider établissait que si l'égalité civile était entrée dans la moelle de notre droit, elle n'excluait pas, néanmoins, « l'inégalité rationnelle et nécessaire » (1).

Voici comment s'exprime Thonissen (2) dans son commentaire de l'article 6 :

« Dans un État constitutionnel, l'égalité devant la loi se produit principalement de quatre manières : par l'absence de toute distinction d'ordres, » par l'admissibilité de tous les citoyens indistinctement aux emplois civils » et militaires; par l'absence de tout privilège en matière de juridiction; par » l'absence de tout privilège en matière d'impositions publiques. Les deux » premières conditions de l'égalité ont été sanctionnées par l'article 6. Nous » examinerons les deux autres sous les articles 7, 8, 92 et 112. »

Au Congrès national, ni le rapport de M. Charles de Brouckère au nom de la Section centrale, ni la discussion qui s'éleva au sein de l'assemblée ne tra-

(1) Mercuriale prononcée le 16 octobre 1871 devant la Cour de Cassation, BELGIQUE JUDICIAIRE, 1871, pp. 1382 et suivantes.

(2) THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, n° 24.

hissent, chez nos Constituants, une préoccupation autre que d'établir des principes de droit politique. Toute la discussion porta sur l'admissibilité des citoyens aux fonctions et emplois publics, à l'exclusion des étrangers, et sur l'amendement du baron Beyts, qui est devenu le paragraphe initial de l'article, ainsi conçu dans son entier : « Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres. Les Belges sont égaux devant la loi ; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers (1). »

Nous reviendrons plus loin sur l'origine de ce texte.

Un arrêt de la Cour de Bruxelles, 3^e chambre, en date du 9 février 1853, contemporain par conséquent de la Constitution, explique nettement cette partie de l'article 6.

« C'est dans ses rapports avec la distinction d'ordres qui existait autrefois » et qui aurait pu se reproduire, que l'article 6 s'occupe de l'égalité des » Belges, ou, en d'autres termes, l'égalité devant la loi ne signifie là autre » chose si ce n'est que la loi, dans ce qu'elle prescrit, ne peut s'adresser » qu'aux Belges, et qu'uniquement comme Belges, sans acception de per- » sonnes, sans égard aux titres ou au rang dont ils peuvent jouir. »

Il y a un arrêt de la même Cour, première chambre, du 14 janvier 1852, et qui consacre la même interprétation.

Nous nous trouvons donc en présence d'une question de droit civil qui est réglée par le Code, aussi longtemps qu'une loi spéciale n'apporte pas de dérogation à ce dernier

En France, dans le pays même qui avait formulé la règle de l'égalité des droits, les dérogations en matière de droit successoral ont été fréquentes.

Le Code civil de 1804 avait prohibé les majorats et les substitutions (art. 896). Le texte publié en 1807 permet, au contraire, les dotations en faveur des princes ou des chefs de familles « ainsi qu'il était réglé par l'acte impérial du 30 mars 1806 et par le sénatus-consulte du 14 août suivant ». Puis viennent, en divers temps, trois lois relatives au domaine privé du souverain et qu'il importe d'étudier, parce que les motifs qui les justifient serviront à établir que l'adoption de la disposition de loi soumise à l'examen de la Chambre dépend d'une question d'opportunité.

Successivement, l'article 36 du sénatus-consulte du 30 janvier 1810, l'article 23 de la loi du 2 mars 1832, l'article 19 du sénatus-consulte impérial du 12 décembre 1852, en rétablissant le domaine privé, donnent au monarque le droit d'en disposer par actes entre vifs ou à cause de mort, en toute liberté, sans être lié par les règles du Code sur la quotité disponible. Ces dispositions s'inspirent de considérations d'un ordre supérieur, déduites non seulement de la situation que fait au souverain l'ordre constitutionnel, mais encore de l'intérêt de l'État lui-même.

C'est d'abord Napoléon I^{er}, celui-là même qui avait déclaré reprendre la tradition de la Révolution au point où elle était en 1792; puis, après l'empire

(1) HUYTENS, *Discussions du Congrès National*, t. I, p. 563 et suiv. et t. IV, p. 58 et suiv.

absolu, c'est la monarchie constitutionnelle de 1830, et, après elle, c'est l'empire basé sur le suffrage universel; ce sont tour à tour les régimes politiques les plus divers qui sont amenés, par la force des choses, à abandonner, en cette matière, les règles successorales édictées par le Code. La tradition dans le droit public français est donc constante, et elle a pour nous d'autant plus de signification que notre droit public a plus d'affinités avec celui de nos voisins.

Dans l'ancien droit français, il n'y avait pas de domaine privé du Souverain.

Par l'application des principes du droit féodal, l'État s'était confondu avec le Roi; le Roi ne pouvait acquérir pour lui sans acquérir pour l'État. Les biens qu'il possédait au moment de monter sur le trône, ceux qu'il acquérait par la suite, entraient aussitôt, par l'effet du droit de dévolution, dans le domaine de l'État.

Ce fut l'Assemblée Nationale qui, en établissant la royauté constitutionnelle, organisa au profit du Roi une liste civile distincte du Trésor de l'État, et un domaine particulier distinct du domaine de l'État, ou du domaine de la couronne dont le Roi avait la jouissance. Il est vrai que, par une singulière contradiction, tout en consacrant ces droits d'ordre privé au profit de Louis XVI, elle lui défendit de disposer de son domaine, à cause de mort; à son décès, ses biens devaient faire retour à l'État. (Lois des 3 mai, 21 septembre et 22 novembre 1790 et Constitution du 3-14 septembre 1791.)

Plus tard, lorsque, par le sénatus-consulte de 1810, la loi organisa la maison impériale, on permit à l'Empereur et à ses successeurs de disposer sans restrictions de leurs biens personnels.

Le comte Regnault de Saint-Jean d'Angely, ministre d'État, conseiller d'État, qui présenta le projet de sénatus-consulte au Sénat conservateur, s'exprimait comme suit :

« L'Empereur aura donc un domaine privé, auquel s'appliquent toutes les règles du droit civil, qui supportera toutes les charges de la propriété, toutes les impositions qui frappent les biens des citoyens.

» Ce domaine se partage entre tous les enfants du monarque, s'il n'en a pas disposé...

» A sa majorité, l'Empereur pourra disposer de son domaine privé, sans être lié par aucune des prohibitions de la loi civile; prohibitions dont les motifs, importants pour les citoyens, sont sans application aux donations que les affections peuvent conseiller, et quelquefois la justice ou la prudence commander au souverain.

» Cependant, si le monarque abandonnait à la loi le soin de régler sa succession, il pourrait laisser un domaine privé d'une valeur telle que, dans des circonstances que l'histoire apprend à prévoir, l'égalité du partage mettrait dans les mains d'un des héritiers un moyen d'influence trop puissant, une arme peut-être redoutable. »

Ce sénatus-consulte, qui avait force de loi dans notre pays, est-il tombé avec le régime impérial pour lequel il a été fait? Est-il resté au contraire en vigueur, et ses dispositions sont-elles encore applicables aujourd'hui?

La jurisprudence et une partie de la doctrine soutiennent qu'il est abrogé ; néanmoins d'excellents esprits ont adopté l'opinion contraire (1).

Nous n'entendons point trancher cette question. Ce serait inutile, puisque la loi que la Chambre est appelée à discuter décide la contestation par un texte. Il nous suffit de relever que ce que la loi a fait et a pu faire en 1810, elle le peut encore aujourd'hui.

La Restauration revint aux principes de 1790 sur le droit de dévolution et n'eut pas à statuer sur le sort du domaine privé.

Après la révolution de juillet, la liste civile du roi Louis-Philippe fut réglée par la loi du 2 mars 1832. Elle contenait un texte ainsi conçu :

ARTICLE 23. — « Le Roi peut disposer de son domaine privé, soit par actes » entre vifs, soit par testament, sans être assujetti aux règles du Code civil » qui limitent la quotité disponible. » Ce texte dans sa forme définitive sortit des délibérations de la Chambre des députés.

La loi avait été présentée aux Chambres françaises par Casimir Périer, président du Conseil. Dans les deux assemblées, elle fut défendue par Dupin aîné, procureur général près la Cour de cassation, qui remplissait les fonctions de commissaire du Gouvernement. La loi donna lieu à des discussions passionnées, car la Chambre comptait d'ardents adversaires du régime nouveau, profondément attachés à la tradition révolutionnaire, notamment Cabet, Lherbette et d'autres.

Ils portèrent la discussion sur le principe même du domaine privé, ne voulant pas que le Souverain eût un patrimoine distinct des biens de l'État ; mais ils ne critiquèrent pas la dérogation aux règles sur la quotité disponible.

Seul M. Salverte proposa de donner au Roi le droit de disposer de son domaine privé, *conformément aux règles du Code civil*.

Voici comment Dupin aîné justifia le texte proposé par la Commission et qui est devenu loi. Après son discours, personne ne se leva pour le combattre, et l'amendement de M. Salverte fut retiré.

« J'appellerai l'attention de la Chambre sur un point important... (2).

» Je rappellerai qu'un sénatus-consulte de 1810 portait que le chef de l'État ne serait pas limité par les prohibitions du Code civil, dans la disposition qu'il pourrait faire de son bien.

» Ce n'était pas légèrement qu'une semblable exception avait été faite en faveur du chef de l'État.

» Personne plus que moi n'est partisan de l'égalité de succession. C'est à ce principe que nous devons la prospérité et la grandeur de la France, plus de cordialité et d'intimité dans les familles, et je déclare que je m'opposerai

(1) Voir en ce sens De Fooz, *Droit administratif*, t. II, pp. 10 et 12 ;

BELGIQUE JUDICIAIRE de 1895, p. 401 et suivantes un article de M. P. SCHUERMANS.

PANDECTES BELGES, v. *Liste civile*, n^{os} 115 et suivants où la question est traitée fort en détail. Il est vrai que, dans le même recueil, la doctrine contraire est affirmée sous le mot *Domaine privé du Roi*. Plus loin, l'auteur de l'article *Famille Royale*, sans examiner la question pour le sénatus-consulte de 1810, soutient néanmoins que le statut impérial du 30 mars 1806 reste debout dans celles de ses dispositions qui sont déroatoires au Code et il en cite plusieurs, notamment en matière de tutelle des princes de la maison royale.

(2) *Archives parlementaires*, 2^e série, t. LXXIV, p. 114.

à toute exception à ce principe, soit qu'il s'agisse d'une loi de substitution qui ferait outrage à l'égalité entre frères et sœurs, soit même qu'il s'agisse de majorats, dont je ne suis pas plus partisan aujourd'hui qu'autrefois.

» Mais remarquez qu'il n'y a pas d'autre moyen de maintenir l'égalité au profit de la France, que de s'écarter ici de la loi d'égalité. Voici pourquoi :

» Entre bourgeois, l'égalité existe, non pas dans une famille, mais dans toutes les familles, et c'est ce qu'on appelle le droit commun; mais par l'usage qui s'est établi entre les souverains, les alliances n'ont lieu que de maison souveraine à maison souveraine.

» Par conséquent, si vous adoptiez pour principe l'égalité absolue de partage entre tous les membres de sa famille, le roi des Français se trouvera singulièrement lésé en mariant ses enfants à d'autres souverains qui tiendraient pour principe, au contraire, que les successions ne se partagent qu'entre les mâles et que les filles ne doivent avoir qu'une dot, qu'un véritable trousseau ...

» Ainsi, vous le voyez, ce n'était pas légèrement que l'exception à la règle générale avait été faite en faveur de Napoléon; car il y avait un grand inconvénient politique à appeler des princes étrangers à la possession de riches patrimoines en France, les mariages entre princes ne produisant pas toujours des alliances....

» J'appelle donc l'attention de la Chambre sur l'article 24 du projet de la commission, parce que je crois qu'il vaut mieux que l'amendement de M. Salverte, et qu'il pourrait y avoir danger et ruine pour la France s'il n'existait pas un correctif à cette disposition. » (*Appuyé.*)

On n'a pas songé à opposer la question constitutionnelle. Et pourtant la Constitution française du 14-24 août 1830 débutait par un article premier ainsi conçu : « Les Français sont égaux devant la loi, quels que soient d'ailleurs leurs titres et leurs rangs. »

Il est important de remarquer que cette formule ne remonte pas, comme on pourrait le croire, à la Déclaration des droits de 1791. Elle date de la Charte du 14 juin 1814, et elle y avait comme corollaire et explication les deux articles suivants qui consacrent l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt, et leur admissibilité aux emplois publics.

C'est sur le texte de cet article qu'a été calqué l'article 6 de notre Constitution, de même qu'elle s'inspire dans l'ensemble des principes qui venaient d'être formulés dans la Charte constitutive de la Monarchie de Juillet.

La loi de 1832, faite par les auteurs de la Charte de 1830, n'était certes pas en hostilité avec les principes de cette dernière. L'article 23 de cette loi ne serait pas davantage en conflit avec les principes de notre Constitution.

Jamais, que nous sachions, les auteurs n'ont critiqué cette loi française au point de vue constitutionnel.

Proudhon, dans son *Traité sur le Domaine de la Propriété* ⁽¹⁾, la commente, sans émettre à cet égard aucune critique.

(1) P. 852.

Après cet exposé, nous croyons pouvoir nous dispenser d'expliquer la loi française de 1852. Son article 19 ne fait que répéter les textes que nous avons signalés.

On voit que ce qui a inspiré ces dérogations au droit civil, c'est la situation même que le régime constitutionnel crée à la famille du monarque.

La législation française est partie de cette idée que la règle du partage en nature et par parts égales, si elle est appliquée rigoureusement au Souverain, peut constituer un danger pour le pays en faisant passer entre des mains étrangères une partie notable du sol national; elle a préféré abandonner à la sagesse du Souverain la disposition de son patrimoine privé.

L'auteur de l'article des *Pandectes Belges* sur la *Liste civile*, faisant siens les arguments qui précèdent, insiste aussi sur cette considération que si le Roi a plusieurs fils, l'héritier présomptif de la couronne aura, outre sa part de fortune, la liste civile que la Constitution lui assure et qu'il est juste de donner une compensation aux puînés.

S'il s'agissait d'une loi d'un caractère général, les considérations d'ordre juridique qui précèdent auraient toute leur valeur sous l'empire de notre Constitution.

Notre droit public place la famille royale dans une situation toute spéciale. Il établit l'hérédité de la Couronne. Il en exclut les femmes. Il établit au profit des fils le droit d'ainesse (Art. 60 de la Constitution). Les princes de la famille royale, autres mêmes que les enfants du Roi, sont soumis à son autorisation pour contracter mariage, si du moins ils veulent conserver leur droit d'hérédité au Trône (Art. 60 de la Constitution révisée). L'article 87 exclut les membres de la famille royale de certaines fonctions publiques.

Cette situation de la famille royale dans notre droit constitutionnel n'a pas échappé au Parlement lors de la revision de 1892-1895.

Le rapporteur de la Section centrale, l'honorable M. Schollaert, et le chef du cabinet de cette époque, l'ont parfaitement mise en lumière, en vue de justifier l'article 60 nouveau (1). Il est vrai qu'ils ont fait de l'exception relative au mariage des princes l'objet d'une disposition constitutionnelle; mais, le vote des Chambres le prouve, cette disposition n'en était pas moins dans l'esprit de notre droit public.

Nous pouvons conclure que rien dans la disposition de loi proposée n'est contraire à la lettre ni à l'esprit de notre pacte constitutionnel, et que celui-ci a laissé la question de droit dans le domaine libre du législateur.

Il ne s'agit point d'ailleurs d'une loi ayant la portée de celles qui ont été par trois fois votées en France; il s'agit d'une disposition restreinte, inspirée par des considérations d'intérêt public et dont l'État lui-même est appelé à recueillir directement le bénéfice.

Si, au point de vue des principes, des membres ont été arrêtés par la question de la quotité disponible, d'autres ont hésité à adopter une dispo-

(1) Rapport de M. Schollaert, *Documents parlementaires* de 1892-1895, p. 178.

Discours de M. Beernaert, Ministre des Finances, *Annales Parlementaires* de 1892-1895, p. 1942.

sition de loi dans laquelle ils pensaient voir un majorat ou une substitution, en discordance avec les principes du Code; d'autres encore y ont vu la création d'établissements de mainmorte d'une étendue considérable.

La substitution que le Code prohibe est la substitution fidéicommissaire, c'est-à-dire « toute disposition par laquelle le donataire, l'héritier constitué » ou le légataire sera chargé de conserver et de rendre à un tiers » (art. 896). Encore le Code civil fait-il exception pour les dispositions permises aux pères et mères ainsi qu'aux frères et sœurs, en faveur de leurs petits-enfants ou de leurs neveux et nièces, nés et à naître.

Le majorat est « la substitution à perpétuité, dans la descendance masculine de l'institué et par ordre de primogéniture, d'une propriété immobilière affectée d'un titre noble et héréditaire ». (Dalloz. Répertoire, v° Majorat.)

Les majorats, comme les substitutions, ont été supprimés par la Révolution, rétablis en France sous le premier empire et abolis de nouveau par des lois relativement récentes.

On voit par les définitions ci-dessus que le projet de loi ne ressuscite ni les uns ni les autres. Il a simplement pour but de faire passer les propriétés auxquelles il s'applique, du domaine privé du Roi dans le domaine de l'État qui les conserve sans pouvoir même les aliéner; quelques-unes d'entre elles, en fort petit nombre, passeront dans le domaine de la Couronne, et resteront affectées à l'usage des Successeurs au Trône dans l'ordre réglé par la Constitution actuelle, c'est-à-dire qu'ils deviennent des dépendances de la liste civile.

Dire que ces biens entrent dans le domaine de l'État, c'est exclure par le fait toute idée de mainmorte.

S'ils ne doivent plus passer de main en main et s'ils échappent ainsi aux perceptions que le fisc exerce périodiquement sur les successions et les mutations, c'est qu'ils appartiendront en propre à l'État. Ils seraient, il est vrai, contractuellement indisponibles et inaliénables; mais la plus grande partie du domaine public l'est déjà en fait. L'État ne penserait pas à aliéner les ports, les routes, les chemins de fer, les canaux, les monuments publics, parce que tout cela est affecté à des services publics. Il en sera de même des biens qui forment l'objet de la donation royale, puisqu'ils répondent à la satisfaction d'autres besoins supérieurs : l'hygiène et l'esthétique.

Les biens sis à Lacken augmenteront le bloc considérable de terrains appartenant déjà à l'État, dont les uns sont affectés à la liste civile et les autres servent de promenade publique.

On peut en dire autant de tous les autres, à l'exception des terrains de l'avenue Louise, de la propriété de Forest et des domaines de Ciergnon et d'Ardenne.

Quant à ces derniers, il est manifeste que l'intention du Roi a été de réserver dans une des parties les plus pittoresques du pays, traversée par un de nos plus charmants cours d'eau, la Lesse, et ses affluents, un vaste espace de terrains en grande partie boisés, semés de villages, de fermes et de châteaux, destinés à fournir à jamais une grande réserve d'air pur et un ensemble de sites captivants, à l'abri des contaminations et des laideurs de l'industrie.

C'est la conception que la grande République Américaine, cet autre centre d'intense industrialisme et de populations concentrées à l'excès, a réalisée dans le Parc National de Yellow-Stone.

Ce parc superbe occupe un espace immense, puisqu'il s'étend sur une distance de 65 milles anglais du nord au sud (environ 22 lieues et de 55 milles de l'est à l'ouest.

En vue de sa création, les *Revised Statutes* des États-Unis (1873-1874) ont déclaré d'utilité publique, dans l'intérêt et à l'usage du public américain, une portion notable du territoire des États de Wyoming et de Montana, avec les montagnes et les lacs qui s'y trouvent, avec les rivières navigables qui les traversent et qui sont déclarées « *public highways* », propriété de l'État.

On sait que les domaines de Ciergnon et d'Ardenne renferment une grande étendue de forêts; les propriétés de Tervueren en contiennent aussi. La réalisation de la pensée du Roi aura cet autre résultat d'étendre, dans une notable mesure, le domaine forestier de l'État et d'en assurer la perpétuité. Ce domaine, les aliénations consenties depuis un siècle l'ont aujourd'hui réduit à 25,260 hectares, ou à 188,630 hectares, si l'on y ajoute les propriétés boisées des communes et des établissements publics (1). L'opinion de tous les partis, le Conseil supérieur des forêts, le Gouvernement lui-même, alarmés de cette décroissance constante du domaine forestier, reconnaissent l'importance de sa reconstitution et la nécessité qu'il y a pour les pouvoirs publics d'intervenir.

Il faut conclure qu'il n'y a pas lieu de s'effrayer si la région dont nous parlons, d'ailleurs nullement industrielle en ce moment, et dont les richesses minérales, si le sol en contient, auraient vraisemblablement été signalées par la science, se trouve partiellement distraite du domaine de l'activité industrielle. Nous disons partiellement, parce que, des explications du Gouvernement, il résulte qu'une exploitation de ses ressources est possible, pour autant qu'elle soit aménagée de façon à conserver l'aspect des sites. Rappelons, au surplus, qu'à l'heure actuelle elle est traversée par un chemin de fer.

Au cours de ses travaux, la Section centrale a reçu communication d'une lettre de Sa Majesté à Monsieur le Ministre des Finances, complétant le projet de donation dont la Chambre se trouve saisie. M. le Ministre de la Justice l'a adressée dans les termes suivants à M. le Président de la Chambre :

« Bruxelles, le 16 novembre 1900.

» MONSIEUR LE PRÉSIDENT,

» Je m'empresse de vous envoyer, pour que la Section centrale puisse immédiatement en prendre connaissance, la lettre et l'acte y annexé que Sa Majesté le Roi Léopold vient d'adresser à mon Collègue des Finances, et

(1) V. *Annuaire Statistique de 1899*, p. 281, et *La Propriété Foncière* de M. Émile Vander-velde, Paris 1900, pp. 508 et suivantes.

qui ont pour objet d'ajouter à la donation royale du 9 avril 1900 des biens situés à Saint-Josse-ten-Noode et à Tervueren.

» Veuillez recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

» J. VANDEN HEUVEL. »

Nous reproduisons les termes de la lettre de S. M., ainsi que la déclaration qui y est annexée, et dont le Gouvernement fait l'objet d'un amendement au projet de loi.

« Bruxelles, le 15 novembre 1900.

» MON CHER MINISTRE,

» Les Chambres ont mis à la disposition de S. A. R. le prince Albert les bâtiments de l'ancien observatoire.

» Il était de toute nécessité d'assurer la construction d'écuries à proximité de la future demeure de Mon bien aimé Neveu.

» Dans ce but, j'ai fait l'acquisition d'une propriété sise rue du Méridien.

» A Tervueren, je possède 12 hectares pour ainsi dire enclavés dans le Parc domanial dont ils font en réalité partie.

» Je vous prie, cher Ministre, d'ajouter ces deux biens à la donation détaillée dans Ma lettre du 9 avril dernier.

» Croyez-moi, Mon cher Ministre, Votre très affectionné,

» (Signé) LÉOPOLD. »

SA MAJESTÉ LÉOPOLD II,

Louis-Philippe-Marie-Victor, Roi DES BELGES, déclare vouloir comprendre dans la donation faite à l'État belge, le 9 avril 1900, les biens suivants :

Tervueren.

(A placer comme n° 12.)

12. — L'ensemble des terrains compris entre le Jardin Français, la chaussée de Louvain, le chemin vers Vossem et le Parc domanial. Ces terrains sont cadastrés, section C, nos 101, 100, 73 b, 73 a, 70 a, 72 b, 72 a, 63/2, 71, 69, 68 a, 65 a, pour une contenance totale de 12 hectares 39 ares 10 centiares.

Saint-Josse-Ten-Noode.

(A intercaler après la donation des squares de Bruxelles.)

1° Une propriété sise à Saint-Josse-ten-Noode, rue du Méridien, nos 53 et 55, comprenant deux habitations, écuries, remises, cour et autres dépen-

dances ; cadastrée section A, n° 436 n 2/2 et 436 o 2/2, pour une contenance totale de 5 ares 65 centiares ; et

2° Une maison et dépendances sise à Saint-Josse-ten-Noode, rue du Moulin, n° 8, cadastrée section A, n° 436 m 2/2 pour une contenance de 1 are 10 centiares.

Condition.

Le Donateur se réserve le droit d'apporter aux constructions telles modifications ou transformations qu'il jugera convenir.

Bruxelles, le 15 novembre 1900.

La Section centrale estime qu'il est de l'intérêt du pays d'accepter la donation qu'elle doit à la munificence du Souverain.

Elle a adopté le rapport qui précède à l'unanimité de ses membres présents, sauf une abstention. Celui de ses membres qui s'est abstenu a déposé la note suivante :

Tout en approuvant le principe du projet de loi, il estime que les communes sur lesquelles se trouvent situés les domaines de Ciergnon et d'Ardenne éprouveront un grave préjudice, lorsque, par la cessation de l'usufruit du Roi, elles ne toucheront plus les centimes additionnels à la contribution foncière qu'elles perçoivent actuellement.

D'autre part, il eût été désirable que l'État, acquérant des domaines à titre onéreux, ne soit pas soumis à des conditions restrictives, quant à l'usage qu'il en fera dans l'avenir.

Le Rapporteur,

JULIEN VAN DER LINDEN.

Le Président,

L. DE SADELEER.

