Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 17 DÉCEMBRE 1861.

Pétitions relatives à l'établissement des servitudes militaires et à la responsabilité des faits de guerre.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (1), PAR M. VANHUMBÉECK.

MESSIEURS,

Par pétition datée d'Anvers, le 23 juillet 1860, le conseil provincial d'Anvers demande que le droit à l'indemnité de la part de propriétaires dont les établissements et les terrains sont grevés de servitudes militaires, et souffrent dans l'intérêt de la défense de l'État, soit consacré par une disposition législative, et que la loi fasse réparer par le Trésor les dommages exigés par l'intérêt de la défense de tous, que ces dommages soient causés en temps de guerre ou en temps de siège.

Par pétition datée de Borgerhout, le 19 février 1861, le conseil communal de Borgerhout demande la révision de la loi sur les servitudes militaires.

La pétition du conseil provincial d'Anvers, appuyée par celle du conseil communal de Borgerhout, se rapporte à deux objets distincts. On nous demande la consécration du droit des propriétaires à une indemnité pour l'établissement de servitudes militaires; on demande l'extension du même principe aux dommages résultant de faits de guerre.

Le premier point avait déjà fait en 1853 l'objet d'un rapport étendu de la section du contentieux du conseil communal d'Anvers. Dans ce document, que les pétitionnaires semblent avoir voulu résumer, la législation relative aux places de guerre était l'objet des critiques les plus sévères.

« Cette législation militaire, y disait-on, née sous d'autres régimes, le plus souvent sous la pression des circonstances, ou sous l'empire d'autres idées et d'autres

(1) La commission était composée de MM, VANDER DONCKT, président, DE RONGÉ, JANSSENS, THIENPONT, VANHUMBÉECK et VERWILGHEN.

» principes que ceux qui nous gouvernent en ce moment, n'est restée immuable
» ni chez nos voisins du Nord, ni chez ceux du Midi.

» En effet, la France dès 1819 s'est empressée de décréter la loi du 17 juillet afin d'abroger les décrets si durs de 1811, et d'alléger le poids des servitudes militaires.

» Puis la loi de 1841, sur les fortifications de la ville de Paris, a encore réduit les zones militaires dans des proportions considérables, mais à la vérité pour la ville de Paris seulement.

» Et tout récemment une loi des Pays-Bas du 21 décembre 1853, en allégeant autant que la sûreté de l'État et les progrès de la science militaire le permettaient, les restrictions apportées à la propriété dans l'intérêt de la défense, a enfin osé proclamer ce principe si équitable invoqué, dans toutes les occasions en France et en Belgique avec des résultats divers, et jamais formellement reconnu, à savoir : que l'État doit indemniser non-seulement le propriétaire exproprié dans toute la rigueur du mot, mais encore celui dont la propriété a éprouvé une diminution de valeur, par l'établissement de servitudes militaires, portant défense de bâtir ou de planter comme le comportent ses intérêts (1). »

Ainsi c'est sur l'exemple des nations voisines que s'appuient les auteurs du rapport de 1853 pour demander un changement dans notre législation. Les pétitionnaires d'aujourd'hui reprennent leur argumentation. N'oublions pas cependant un fait important : si dès 1819 la France a procédé à une réforme des dispositions qui nous régissent, si à cette occasion le droit à l'indemnité a été défendu dans le cours de discussions remarquables, la nouvelle législation française admet néanmoins encore, que l'établissement de servitudes militaires, tout en frappant la propriété privée d'une dépréciation considérable, ne donne droit à aucune indemnité (2).

A ne considérer que la loi positive, la question soulevée par les pétitionnaires fait partie d'un débat plus général : faut-il admettre le droit à une indemnité pour l'établissement de servitudes d'utilité publique? Ce point est l'objet d'une controverse vive et difficile. Le texte de la Constitution belge ne nous aidera guère à en trouver la solution. « Nul ne peut être privé de sa propriété, dit l'art. 41 de la Constitution, que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière éta-

(1) LOI HOLLANDAISE DU 21 DÉCEMBRE 1853, ART. 3, § 3. — Indien iemand beweert dat zijn eigendom, binnen de verboden kringen gelegen, door besluiten, krachtens art. 4 genomen, in waarde is verminderd, en op schadevergoeding te dier zake aanspraak maakt, doet, indien daar omtrent geene minnelijke schikking kan worden getroffen, de regter uitspraak of er schade wordt geleden, zoo ja bepault hij de hoegrootheid er van en veroordeelt den staat tot de betaling.

(2) ORDONNANCE DU CONSEIL D'ÉTAT DU 25 JUILLET 1840, annulant un arrêté du conseil de préfecture des Basses-Pyrénées; celui-ci avait jugé que l'usage absolu de sa propriété ne pouvait être interdit au citoyen sans qu'il lui fût alloué une indemnité préalable. DALLOZ, qui rapporte l'ordonnance, v° PLACE DE GUERRE, sub n° 155, cite comme autorités conformes un avis du comité de la guerre, du 15 août 1826, et les opinions de MM. HESSEX (*Travaux publics*, t. II, p. 395) et DELALLEAU (p. 558). En sens contraire il indique le *Traité de droit administratif* de M. DE GÉRANDE (t. IV, p. 529).

blis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité. » Que faut-il entendre par ces mots : *être privé de sa propriété*? Les uns, s'emparant de la définition de l'art. 544 du Code civil, ne voudront appliquer ces mots qu'à une dépossession ; le propriétaire, auquel une servitude militaire est imposée, diront-ils, garde le droit de jouir et de disposer de sa chose de la manière la plus absolue, pourvu qu'il n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et par les règlements ; il conserve donc en entier le seul droit qu'il ait jamais pu revendiquer. D'autres répondront que la servitude est un démembrement de la propriété, qu'elle entraîne une privation partielle de celle-ci, et, qu'en s'imposant, elle ne peut manquer de faire naître le droit à une indemnité. Mais la première opinion pourra opposer à ce second système des raisons extrêmement sérieuses : le mot *servitudes*, appliqué à ce que le législateur range sous la rubrique de *servitudes d'utilité publique*, est entièrement détourné de la signification ordinaire ; en général, la servitude est une charge établie, imposée sur un héritage en faveur d'un autre héritage ; elle suppose l'existence d'un fonds servant et d'un fonds dominant, tandis que, dans la plupart des charges imposées aux propriétés, en vue d'un intérêt public, on trouve bien un fonds servant, mais le fonds dominant ne se rencontre presque jamais. On en a conclu que les assujettissements nés de l'utilité publique constituent l'état normal de la propriété, forment des conditions inséparables de son existence, telle qu'elle est garantie par la loi, et ne peuvent dès lors, en principe général, donner lieu à une indemnité ⁽¹⁾.

Ces dernières considérations nous amènent à élargir encore le terrain de la discussion. Déjà nous avons rattaché la question des indemnités en matière de servitudes militaires à une question plus générale : celle de savoir si l'établissement d'une servitude d'utilité publique, quelle qu'elle soit, doit amener l'allocation d'une indemnité. Nous voyons maintenant la solution de ce dernier problème subordonnée à l'opinion qu'on se sera faite des devoirs de la société envers la propriété privée et des obligations de celle-ci envers la société.

Sur ce point, la maxime de tous les temps et de tous les pays a été énergiquement formulée par un philosophe de l'antiquité. « *Ad reges potestas omnium* » *pertinet, ad singulos proprietas* ⁽²⁾. » C'est cette phrase que Portalis a traduite en un aphorisme également concis : « Au citoyen appartient la propriété, et, au souverain, l'empire ⁽³⁾. »

Propriété, souveraineté, tels sont les deux principes coexistants, qui régissent les rapports de l'homme vivant en société avec les choses qui l'entourent. Dans le droit public moderne, qui fait résider la souveraineté dans la nation même, la propriété représente le droit de chacun, la souveraineté représente le droit de tous. Le droit de chacun est de garder son bien sans trouble ; le devoir de la nation souveraine est de veiller à ce que ce droit ne reçoive point d'atteinte. Le droit de tous est de prévenir ou de réprimer, par des lois, les actions relatives à l'usage des biens, lorsqu'elles doivent être incompatibles avec le maintien du bon

(1) DALLOZ, v° *Servitude*, nos 387 à 408.

(2) SÉNÈQUE, de *Beneficiis*, lib. VII, c. 4 et 5.

(3) LOCRÉ, édition Wahlen, t. IV, pp. 77 et suiv.

ordre et de la paix publique dans le sens le plus étendu de ces mots ; le devoir de chacun est de se conformer à ces lois dans l'usage de son droit individuel.

La souveraineté et la propriété se protègent ainsi et se limitent réciproquement. Ces principes se trouvent rappelés et résumés par l'art. 544 de notre Code civil, que nous avons déjà appelé, mais que nous croyons ici devoir citer en entier :

« La propriété, dit l'article, est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. »

La loi sanctionne le droit des particuliers ; elle consacre en même temps le droit du législateur d'y apporter les restrictions. Elle ne devait point rappeler le devoir impérieux pour le législateur de ne réglementer la propriété individuelle, que lorsque son intervention est nécessaire à la garantie, à la protection du lien social. Ce devoir n'en existe pas moins en vertu des règles universelles, dont l'existence est antérieure à toutes les lois positives, et qui peuvent être considérés comme la morale des législations de toutes les époques.

Ici se place une observation fondamentale : ni les pétitions que nous discutons, ni les autres documents émanés de corps constitués et où les mêmes questions se trouvent traitées n'ont critiqué la théorie du Code civil sur la propriété; l'art. 544 a échappé aux reproches de tous les réclamants. On peut donc le considérer comme ne devant, à leurs yeux mêmes, faire l'objet d'aucune révision. Si le texte sur lequel repose tout le système de nos lois civiles en matière de propriété ne doit pas subir de modification, les critiques des pétitionnaires viendront nécessairement se relier à l'une des propositions suivantes :

1° Les propriétés asservies par les lois nouvelles, ne l'ont pas été dans l'intérêt de tous ;

2° Lorsque le législateur use de la prérogative reconnue par la phrase finale de l'art. 544, il doit indemniser la propriété privée du préjudice qu'il lui cause ;

3° Quoique ayant agi dans un intérêt public, le législateur à d'autres points de vue, est sorti des limites de son pouvoir ;

4° Sans avoir dépassé les bornes véritables de sa puissance, sans avoir méconnu les droits de la propriété, telle que l'a comprise le droit positif moderne, le législateur a eu tort de ne pas s'arrêter à des considérations, qui devaient l'empêcher d'user de son droit dans toute son étendue.

Nous n'avons pas trouvé chez les pétitionnaires l'intention de contester le caractère d'utilité publique aux servitudes dont ils se plaignent ; ils n'ont pas tenté non plus de soutenir que, si les lois ou règlements modifient dans un intérêt général le pouvoir d'un propriétaire, celui-ci pourra toujours prétendre à un dédommagement. Mais on a essayé de démontrer, que le législateur aurait cependant, par d'autres raisons, dépassé ses attributions légitimes, en ne consacrant pas le droit à l'indemnité.

C'est dans le Mémoire de la section du contentieux du conseil communal d'Anvers, que cet ordre de raisons se trouve surtout développé.

« ... Quel que soit, disent les auteurs du mémoire, le préjudice qu'éprouve un propriétaire à qui l'État n'enlève qu'une partie de la jouissance que peut lui procurer sa terre, n'est-ce pas une anomalie inexplicable que de lui refuser

l'indemnité dans ce cas, quand ou la lui accorde si libéralement en cas de dépossession de la moindre parcelle?

« L'État a besoin d'un hectare, il le prend et le paie à dire d'experts ; la terre est nue ; elle n'a été exploitée jusqu'ici qu'en culture ordinaire. Cependant elle est convenablement située ; elle a la valeur de terrain à bâtir, et l'État, après expertise, la paie en conséquence. Si au lieu d'enlever la propriété, l'État élève un nouveau fort dans le voisinage, et défend en conséquence à ce propriétaire d'ouvrir des rues, de construire des maisons sur l'étendue de ce même hectare, la valeur en est réduite des trois quarts.

» Ce propriétaire continue, à la vérité, de cultiver son champ comme par le passé ; mais il ne pourra plus en tirer les avantages de la situation première.

« Dans tous les cas, le propriétaire subit immédiatement une perte considérable ; il n'est pas exproprié, dans toute l'étendue du mot ; il n'est frappé que dans la jouissance pleine et entière de sa propriété, et dans l'état de notre législation, il n'a droit à aucune indemnité ! »

Toutes les considérations produites sur ce point peuvent se résumer en un mot : les propriétaires lésés reprochent à la loi, qui établit les nouvelles servitudes militaires d'être entachée de rétroactivité. Le mot ne se trouve à la vérité rapporté dans aucune des pièces que nous avons sous les yeux ; mais les critiques se réduisent bien à ces deux termes : 1° La loi change le passé ; 2° Elle le change au préjudice des propriétaires, dont les biens sont l'objet de ses dispositions ? Or, les deux conditions nécessaires pour qu'il y ait effet rétroactif dans une loi sont précisément : 1° Qu'elle revienne sur un événement antérieur pour en changer les effets ; 2° Qu'elle les change au préjudice des personnes qui en sont l'objet. C'est donc bien sur un prétendu caractère de rétroactivité que cette partie des réclamations s'appuie. Mais, ne l'oublions pas, pour qu'une loi agissant sur le passé préjudicie réellement aux citoyens, dont elle s'occupe, il faut qu'elle les *dépouille de droits acquis*. C'est ce que la section du contentieux du conseil communal d'Anvers paraît perdre de vue ; nous trouvons, en effet, dans les exemples choisis par elle la preuve que le législateur peut refuser l'indemnité, au moins dans quelques circonstances, sans faillir au devoir de laisser le passé intact, devoir basé sur un principe d'utilité sociale. Pour les propriétaires grevés des servitudes militaires nouvelles une faculté existait, que la loi vient leur enlever ; *il ne pouvait plus tirer de leur terrain les avantages de sa situation première*. Ainsi ils se trouvent privés uniquement d'une espérance, dont nous n'entendons pas méconnaître la légitimité ; mais, précisément dans le cas cité par les pétitionnaires, la loi nouvelle ne porte pas atteinte à un droit acquis, elle touche seulement à une expectative et à une faculté ; elle se maintient dans les limites, où la rétroactivité peut être légitime.

En examinant les diverses raisons vantées par les pétitionnaires, nous avons abouti jusqu'ici à des considérations peu favorables à leurs prétentions. Faut-il en conclure que leurs réclamations doivent être repoussées ? Une telle conclusion serait au moins prématurée. Des quatre propositions auxquelles nous avons tenté de rattacher les griefs, que les pétitionnaires soumettent à la Législature, il en reste encore une à examiner ; en admettant que, par l'établissement sans indemnité de servitudes militaires nouvelles, le législateur puisse n'avoir pas dépassé les

bornes légitimes de son autorité, puisse ne s'être pas mis en contradiction avec la théorie générale de la propriété consacrée par nos lois et résumée dans l'art. 544 du Code civil, on peut, néanmoins, se demander, si des considérations pressantes ne devaient pas l'empêcher d'user de son droit dans toute son étendue.

Ici la discussion se transforme, nous entrons dans les appréciations de fait, dans les raisons d'équité.

A ce point de vue nouveau apparaissent de nombreuses raisons favorables aux pétitionnaires. Nous les avons jusqueici cherché à asseoir leurs prétentions sur des arguments de droit strict ; mais, nous l'avons constaté facilement, d'autres considérations empruntées au même ordre d'idées venaient paralyser les motifs invoqués par eux. Aussi dans une matière, comme celle qui nous occupe, n'est-ce pas au droit strict qu'il faut demander une solution ; en s'adressant exclusivement aux principes, qui le constituent, ou l'exposerait à de sérieux mécomptes.

Nous avons montré en effet que les rapports de l'homme social avec les choses extérieures étaient réglés par deux principes distincts : la propriété et la souveraineté, l'une se rapportant aux droits de chaque citoyen pris individuellement, l'autre aux droits de la nation considérée dans son ensemble. Nous avons montré que ces deux principes étaient destinés à coexister, à se limiter, à se protéger réciproquement. Mais nous ne pouvons assez insister sur le danger qu'il y aurait à étendre l'un d'eux au détriment de l'autre. Étendre la souveraineté aux dépens de la propriété, c'est se diriger dans la voie fatale, qui aboutit à faire de l'empire une force dispensatrice des biens entre tous les citoyens ; c'est aller au communisme. Étendre la propriété aux dépens de la souveraineté, c'est étendre le droit individuel aux dépens du droit collectif, c'est mettre en oubli le principe immuable, d'après lequel le droit de chacun est limité par le droit d'autrui, qui comprend nécessairement le droit de tous.

L'un des deux droits ne peut être entamé par l'autre, sans que l'édifice social tout entier ne se trouve en péril. Il faut donc, et nous le répétons encore à dessein, qu'au lieu de lutter et de se nuire, la propriété et la souveraineté se limitent et se protègent réciproquement. Mais s'il est facile de trouver cette formule incontestable au point de vue spéculatif, il est moins facile d'indiquer avec quelque précision, où chacun des deux droits commence, où chacun d'eux finit, jusqu'où chacun d'eux peut étendre sa sphère d'action. Chose étrange ! les droits sur lesquels la Société repose sont les plus mal définis. Dans le droit philosophique nous établissons assez facilement la nécessité d'un pouvoir, la légitimité du droit de propriété sur les choses et l'obligation de concilier les conditions essentielles à l'existence du pouvoir avec les exigences de la propriété ; mais il ne nous semble pas que la philosophie du droit ait déterminé d'une manière un peu nette où s'arrête la puissance de l'individu mise en face de la puissance sociale. On a beau dire que la *liberté d'autrui* est la limite de la liberté de chacun, que l'*ordre public* peut légitimer toute restriction apportée à la propriété par le pouvoir et qu'en ce cas aucune indemnité n'est exigible, ces formules vraies, mais vagues, ne donnent à la difficulté qu'une solution apparente, elle ne la font pas disparaître, mais seulement reculer, et cette difficulté revient toute entière lorsqu'on vient dans l'application préciser ce qu'il faut entendre par ordre public et par *liberté d'autrui*. Pas plus que le droit philosophique, le droit positif

n'a réussi à donner le mot de ces graves problèmes. L'art. 544 du Code civil en définissant la *propriété* constate que la *souveraineté* existe à côté d'elle et réclame ses droits sur les choses mises par la providence à la disposition de l'homme vivant en Société ; l'art. 6 du même Code a reculé devant une définition des *lois de l'ordre public*. Le vague des termes de l'art. 544 permet de considérer, comme compatible avec la théorie légale de la propriété, une interprétation défavorable aux pétitionnaires. Mais pour résoudre dans ce sens rigoureux au point de vue du droit philosophique la grave question, que nous agitions ici, il faudrait dans les données de la science une précision qui fait défaut.

Nous arrivons ainsi à des conséquences que nous croyons exactes, tout en avouant qu'elles peuvent paraître singulières : une lutte entre les deux droits les plus importants de notre système social ne peut être évitée, qu'au moyen de compromis quotidiens ; l'appréciation de ces compromis sera plutôt instinctive que juridiquement raisonnée. Il faut dans les cas pareils à celui qui nous occupe, avoir recours à cette faculté, que l'on a appelée quelquefois le sens du toucher appliqué aux choses de l'intelligence : c'est au sens du toucher que l'homme fait appel, lorsque celui de la vue lui fait défaut pour se guider ; lorsque le raisonnement doit s'arrêter faute de principes scientifiques, qui puissent le conduire, un sentiment, un instinct arrive quelquefois à le suppléer. Cette fonction de l'esprit s'appelle le tact. C'est elle, en dernière analyse, qui forme souvent la plus précieuse garantie des droits sociaux ; c'est souvent à elle que législateurs et gouvernements demandent la solution de questions épincées, dont des nécessités pratiques commandent la solution immédiate, alors que la science n'aboutit encore qu'à un *desideratum*.

Si nous recourons à cette faculté d'appréciation, ne nous conseille-t-elle pas d'adopter sans crainte la solution la plus favorable à la propriété privée ? N'est-ce pas la seule marche prudente à suivre ? Toute autre ne présenterait-elle pas de sérieux dangers ?

Nous n'hésitons pas à répondre affirmativement à ces questions. Si plus tard le problème mieux étudié scientifiquement trouve enfin sa solution précise ; si d'après cette solution il demeure avéré, que le droit à l'indemnité ne doit pas être reconnu en de semblables circonstances, un seul reproche pourra nous être adressé, ce sera d'avoir fait une concession inspirée par des sentiments équitables, généreux. En suivant la marche contraire, nous nous exposons, dans l'incertitude actuelle des données théoriques, à être accusés un jour d'un abus de pouvoir, au moyen duquel nous aurions consacré une véritable spoliation.

Une autre raison exige qu'il en soit ainsi : les juristes les plus absolus en traitant des restrictions, que le législateur peut imposer à la propriété, semblent se préoccuper presque exclusivement des restrictions à décréter d'une manière générale, de celles qui doivent frapper à la fois tous les biens dépendant du même territoire ; ici il s'agit d'une restriction, qui dans l'intérêt de tous vient grever le domaine de quelques-uns. Il y a là une raison impérieuse, une distinction importante, qui devrait empêcher le législateur d'employer toute la rigueur de son droit, si même celui-ci était incontestable, qui doit l'en empêcher à plus forte raison, lorsque ce droit peut être sérieusement mis en question.

Dans cette matière, les arguments strictement juridiques ne nous mènent qu'au

doute, dans le doute il faut laisser prévaloir les raisons d'équité. C'est par elles probablement que la Hollande s'est déterminée à mettre sa législation sur les servitudes militaires en harmonie avec les principes invoqués par les pétitionnaires. S'il est vrai que le système nouveau adopté pour notre défense nationale soit venu détruire de riches espérances, il doit être permis de croire que la patrie belge ne reculera pas devant de justes sacrifices, nécessaires pour donner satisfaction aux intérêts froissés.

Vous le voyez, Messieurs, après avoir pesé rigoureusement les divers motifs allégués à l'appui de la réclamation, qui se produit ici, après avoir sévèrement écarté ceux qui lui ont paru inadmissibles, la commission des pétitions arrive néanmoins à un avis favorable aux prétentions des propriétaires lésés. Telle est la dernière impression, que lui ont laissée ses études, mais son rôle n'est pas de vous présenter une conclusion définitive et de vous inviter à rendre dans ce grave conflit une décision immédiate ⁽¹⁾. Elle se souvient du caractère plus modeste de ses attributions et se borne à vous proposer le renvoi au Gouvernement, avec demande d'explications. La discussion à laquelle nous venons de nous livrer démontre assez que le chef du Département de la Justice est naturellement appelé à se prononcer sur les questions traitées. Nous pensons aussi que l'instruction de l'affaire nécessite l'intervention du Ministre des Finances : il est naturel, en effet, qu'on se préoccupe de l'étendue des indemnités au payement desquelles l'État pourra se trouver entraîné, si le système du conseil provincial doit être formulé en loi ⁽²⁾; il est naturel qu'on se préoccupe des ressources par lesquelles on pourra subvenir à ces dépenses nouvelles ⁽³⁾. Enfin, il est indispensable que le Ministre de la Guerre soit entendu, et nous donne surtout son appréciation sur un moyen

(1) Le travail de la commission a été consciencieux, mais les difficultés de la question sont grandes. Le champ des considérations d'équité est extrêmement étendu; la commission ne se flatte pas de l'avoir exploré entièrement. La discussion publique du rapport, les explications ultérieures à fournir par le Gouvernement, peuvent jeter dans le débat des éléments nouveaux, qui, selon les circonstances, viendront confirmer ou modifier les appréciations de la commission.

(2) En s'expliquant sur la hauteur éventuelle des indemnités, le Gouvernement devra entrer dans des détails un peu circonstanciés. Il est un point notamment, qui devra attirer son examen. A côté de la restriction dommageable, dont se plaignent les pétitionnaires, ne peut-on indiquer aucun avantage, qui soit résultat pour eux du nouveau système de défense? Ce point de fait est de la plus haute importance et n'a pu faire l'objet des études de la commission, qui se trouvait à cet égard entièrement dépourvue de renseignements:

(3) « La même discussion, dit le mémoire de la section du contentieux du conseil communal » d'Anvers, se reproduisit à l'occasion de la loi de 1841, sur les fortifications de la ville de » Paris. Dans les deux chambres le principe a encore été reconnu. Nous pourrions même dire » qu'il a été consacré en fait; car, il a été convenu, que l'administration acquerrait les » propriétés bâties sur lesquelles porteraient les prohibitions, et une bande de terrain de » 100 mètres de profondeur à droite et à gauche des trente-cinq principales avenues de la » capitale, dans l'étendue des zones de défense. Ces acquisitions portaient nécessairement sur » la plus grande partie des terrains à bâtir, situés dans le rayon stratégique des forts. »

Si le principe du droit à l'indemnité doit être définitivement reconnu, ne pourrait-on y donner satisfaction par un moyen analogue à celui dont on s'est servi à Paris en 1841? C'est encore un point digne de l'attention du Gouvernement.

proposé par les pétitionnaires pour alléger les sacrifices, que les indemnités imposeraient au pays :

« Ils semble, disent-ils, y avoir un moyen parfait de diminuer le chiffre des indemnités, de maintenir libres de servitudes des quantités de terrains considérables, en n'exigeant pour la défense du boulevard National, que la zone la plus restreinte.

» Et le génie militaire français nous a fourni un précédent que le conseil provincial d'Anvers invoque avec confiance:

» La France, elle, a constitué sa capitale pour le dernier boulevard de sa nationalité et elle se contente d'une zone stratégique unique de 250 mètres.

» Les lignes, dans lesquelles la France croit pouvoir se défendre contre toutes les armées coalisées, doivent suffire en Belgique, où l'agresseur trouvera l'armée nationale bien retranchée, et les armées de l'Europe en campagne, toutes intéressées à maintenir notre indépendance. »

Nous abordons maintenant la deuxième question traitée par les pétitionnaires.

Ils demandent, qu'on mette à la charge de tous, « les dommages exigés par tous de quelques-uns, que ces dommages soient causés en temps de guerre ou en temps de siège, en temps de siège comme en temps de guerre (1). »

Une première raison semble avoir engagé les pétitionnaires à faire cette demande : c'est la surprise d'avoir rencontré dans le projet de loi soumis aux autorités anversoises en 1854, la disposition suivante :

« Art. 28. Lorsqu'un bien fortifié sera en état de siège, le Gouverneur ou Commandant pourra ordonner toutes les mesures, qu'il jugera nécessaires à sa défense, sans que les dommages, qui en résulteront pour les propriétés quelque part qu'elles soient situées, puissent donner lieu à aucune indemnité. »

Nous comprenons sans peine, que cette doctrine d'irresponsabilité absolue paraisse barbare et excite une légitime indignation. Mais à son tour le conseil provincial d'Anvers ne se montre-t-il pas trop absolu en demandant que tous les désastres de la guerre donnent lieu à des indemnités ? « Il fut un temps, dit-il, où les souverains s'étaient réservé des bills d'indemnité, en affranchissant de toute indemnité, et les lois avaient mis au rang des faits privilégiés beaucoup de cas dits de force majeure ; mais si ces lois pouvaient être de mise à un autre âge, elles doivent être reléguées de nos jours avec les régimes réprouvés par la société moderne, où elles forment un véritable anachronisme (2). »

Nous répétons notre question : la théorie du conseil provincial d'Anvers n'est-elle pas trop absolue ? S'il a voulu dire que le législateur moderne ne doit pas créer des cas artificiels de force majeure pour soustraire le trésor public à un devoir de réparation, de dédommagement, nous nous rallions volontiers à son avis. Mais il est douteux que telle soit l'unique portée de sa doctrine ; il semble plutôt qu'elle doive entraîner une de ces deux conséquences inadmissibles : ou aucun désastre de guerre ne pourra être considéré comme dérivant de la force majeure ;

(1) Nous citons textuellement.

(2) Nous continuons à citer textuellement.

ou le trésor public, même en cas de force majeure évidente, devra subir la responsabilité de semblables dommages.

En décrétant qu'aucun désastre de guerre ne devra être attribué à la force majeure, le législateur créerait artificiellement la faute, là où elle n'existe point ; les exigences de la plus scrupuleuse équité ne peuvent s'étendre à ce point.

Un désastre de guerre peut émaner du Gouvernement lui-même, il peut-être un fait librement accompli par lui ; dans ce cas, il est juste que le Gouvernement en doive la réparation. On ne comprend point qu'il en soit de même pour un dégât que le Gouvernement a dû souffrir ou pour un fait, auquel les circonstances l'obligeaient d'une façon tellement impérieuse, que le libre arbitre n'existait plus pour lui.

La cour de Bruxelles par deux arrêts rendus le même jour (14 août 1835) a consacré cette distinction, résultant de la force des choses, à laquelle le législateur de 1791, s'est justement conformé. Il serait trop long de rapporter ici les espèces de ces deux arrêts ; mais nous emprunterons à l'avocat-général, qui portait la parole dans ces deux causes, quelques passages de son réquisitoire propres à caractériser les principes, auxquels, d'après nous, il serait dangereux de déroger.

« Considérant la question sous le point de vue du droit public, il a commencé, dit un arrétiste, par reconnaître que les publicistes ne sont pas unanimes sur la question de savoir si les victimes, à raison des événements de la guerre, ont une action en droit contre le Gouvernement ; mais aux partisans de l'opinion affirmative cités par Delalleau, *Expropriation pour cause d'utilité publique*, n° 1502 et suiv. , il a opposé l'autorité imposante de Vattel, *Droits des Gens*, t. III, § 232, qui admet une distinction qui paraît toute raisonnable et fondée sur l'équité : ne s'agit-il que d'une mesure de *prévoyance*, de précaution prise par le Gouvernement auquel est soumis celui qui éprouve le dommage, alors il y a obligation d'indemniser, et les lois françaises, à l'occasion des forteresses et des moyens d'en défendre les approches, ont consacré ce principe.

» S'agit-il, au contraire, d'un de ces événements qui sont produits par la guerre flagrante, alors il est enfanté par la nécessité qui de sa nature participe des im- munités de la force majeure.

» C'est, en effet, pour un Gouvernement un droit sacré, un devoir impérieux, que de défendre l'intégralité du territoire, et quand il emploie la force des armes pour lutter contre l'ennemi, quand il a recours à des moyens de destruction pour le déloger d'une forteresse, d'une ville dont il s'est emparé, on ne peut pas dire qu'il agisse librement, puisqu'il y a nécessité pour lui d'employer tous les moyens pour purger le sol national de sa présence (1). »

Cette nécessité, selon le ministère public, se manifestait dans l'une des deux affaires soumises, en 1835, à la cour de Bruxelles. Dans l'autre, il émettait l'opinion « que dans l'espèce, où il s'agissait d'une mesure de prévoyance qui avait causé du dommage à des particuliers, la règle était que le Gouvernement devait une réparation si les faits cotés venaient à être établis (2). » Adoptant la distinc-

(1) *Pasicrisie belge*, 1835, 2^e partie, p. 321. — Ce réquisitoire est de feu M. Delebecque.

(2) *Pasicrisie belge*, 1835, 2^e partie, p. 316.

tion et l'appliquant aux faits des deux causes, la cour déchargea d'un côté l'État belge des condamnations prononcées contre lui par le premier juge et de l'autre admit la preuve des faits posés par la partie, qui réclamait une indemnité.

Précédemment déjà la même distinction avait été admise par la même cour, comme le prouvent ces considérants d'un arrêt du 7 mars 1832 :

« Attendu que les lois qui régissent la propriété et les droits, qui en dérivent »
 » assurent à chacun la paisible jouissance de ses propriétés ; que c'est par une »
 » conséquence nécessaire de ce principe que celui qui éprouve une atteinte à »
 » cette possession ou jouissance a le droit d'en demander la réparation à celui qui »
 » a causé le préjudice ; — que cette conséquence à laquelle le particulier, auteur »
 » du dommage, du neutre soumis, doit également s'appliquer à l'être moral repré- »
 » senté sous le nom de Gouvernement ;

» Attendu que si les lois, qui règlent l'indemnité pour le dommage causé, ne »
 » peuvent recevoir leur application lorsqu'il s'agit d'événements extraordinaires »
 » et fortuits, tels que ceux résultant d'une force majeure, du siège d'une ville, et »
 » en général de tous les maux de la guerre, lorsqu'elle est flagrante, il n'en résulte »
 » nullement que le dommage occasionné par suite des mesures prises ou que la »
 » prudence a pu suggérer dans la seule prévoyance d'une guerre, quelque immi- »
 » nente qu'elle puisse être, ne donnerait lieu à aucune indemnité ; — qu'il suit, »
 » au contraire de la combinaison des art. 36 et 38 de la loi du 10 juillet 1791, »
 » publiée en Belgique en vertu de l'arrêté du directoire exécutif du 7 pluviôse »
 » an v, que lorsqu'une place est en état de guerre, les particuliers, dont les pro- »
 » priétés ont été endommagées par suite des inondations qui servent à sa défense, »
 » doivent être indemnisés aux frais du trésor public (1). »

La législation actuelle, interprétée par la jurisprudence, résout donc la question de responsabilité en matière de désastres de guerre par une distinction puisée dans les principes généraux : si le dommage résulte d'un fait imputable au Gouvernement, c'est-à-dire accompli par celui-ci dans toute sa liberté d'action, une indemnité sera allouée ; si le dommage résulte du fait de l'ennemi ou d'un fait, auquel le Gouvernement a été obligé par nécessité ou force majeure, il n'y a point de responsabilité, qui doive se résoudre en une indemnité à payer par le trésor public.

Le conseil provincial d'Anvers paraît vouloir aller au-delà de cette distinction ; il semble vouloir imposer au Gouvernement la responsabilité des cas fortuits, responsabilité tout à fait exceptionnelle. Nous ne pensons pas que cette doctrine doive être accueillie par la législature. Toutefois la commission des pétitions ne prétend pas avoir épuisé les discussions, qui peuvent se rapporter à cette matière importante. De même, que pour la question des servitudes militaires, elle se borne à signaler à la Chambre l'opportunité d'une instruction et d'éclaircissements ultérieurs.

Déterminée par toutes les considérations qui précèdent, la commission conclut

(1) *Pasicrisie belge*, 1852, p. 70. — Voyez par analogie WYNANTS, *Decisiones Brabantæ*, DEC. XCI.

au renvoi des pétitions à MM. les Ministres de la Guerre, des Finances et de la Justice avec demande d'explications.

Le Rapporteur,
P. VANHUMBÉECK.

Le Président,
VANDER DONCKT.