

(1)

(N° 191.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 20 MAI 1863.

Projet de loi fixant la limite de l'esplanade de la citadelle du Nord à Anvers et modifiant les dispositions légales en vigueur sur les servitudes militaires autour des forteresses du pays ⁽¹⁾.

RAPPORT

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

MESSIEURS,

Le 8 de ce mois, MM. les Ministres de la Justice et de l'Intérieur, ce dernier chargé provisoirement du portefeuille de la Guerre, ont déposé un projet de loi fixant la limite de l'esplanade de la citadelle du Nord à Anvers et modifiant les dispositions légales en vigueur sur les servitudes militaires établies autour des forteresses du pays.

Ce projet a été soumis à l'examen des sections.

Les 1^{re}, 3^e et 4^e sections l'ont adopté, sans observation.

La 2^e section appelle l'attention de la section centrale sur la question de savoir si l'art. 2, dans son application, ne donnera pas lieu à certaines difficultés en ce qui concerne la preuve à fournir de la date des constructions.

Elle adopte le projet de loi.

Le 5^e section demande quelle est la signification que le Gouvernement donne au mot *esplanade* de l'art. 1^{er}.

Elle demande la production de l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles, du 6 décembre 1862, relatif à la faculté de reconstruire dans le rayon des servitudes militaires ⁽³⁾.

Elle adopte le projet de loi.

(1) Projet de loi, n° 164.

(2) La section centrale, présidée par M. MOREAU, était composée de MM. JACQUEMYS, CROMBEZ, DEFRE, LOOS, ALLARD et VANHUMBEECK.

(3) L'arrêt de la cour de Bruxelles est inséré dans la *Belgique judiciaire*, t. XXI, p. 69; le recueil se trouve à la bibliothèque de la Chambre.

La 6^e section demande si le Gouvernement a entendu trancher la question de l'existence des servitudes intérieures.

Elle adopte le projet de loi.

La section centrale a soumis ce projet à un examen attentif.

Depuis quelque temps les servitudes militaires ont été plus d'une fois l'objet des délibérations de la Chambre. Le rapporteur de votre section centrale a eu l'honneur de vous présenter, le 17 décembre 1861, un rapport sur cette question à l'occasion de pétitions, émanant du conseil provincial d'Anvers et du conseil communal de Borgerhout. Il vous demande la permission d'abréger la tâche qui lui a été imposée, en reproduisant dans son rapport d'aujourd'hui quelques passages de son rapport d'autrefois.

Après avoir 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, le rapport du 17 décembre 1861 montrait la solution de ce dernier problème subordonnée à l'opinion qu'on se serait faite des devoirs de la société envers la propriété privée et des obligations de celle-ci envers la société.

Puis il continuait en ces termes :

« 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.* » « C'est cette phrase, que Portalis » a traduite en un aphorisme également concis. » « Au citoyen appartient la » propriété, et au souverain l'empire. »

« 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 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 rappelé, mais que nous croyons ici devoir citer » en entier.

» La propriété, dit l'article, est le droit de jouir et de 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 ce 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 considérées 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 modifications, 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 un 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 on 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 a été exploitée jusqu'ici 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 servi-
 » tudes 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 ces dispositions.
 » Or, les deux conditions nécessaires, pour qu'il y ait effet rétroactif dans une
 » loi, sont précisément : 1° quelle revienne sur un événement antérieur pour en
 » changer les effets ; 2° qu'elle le change au préjudice des personnes qui en sont
 » l'objet. C'est donc bien sur un prétendu caractère de rétroactivité que cette par-
 » tie 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
 » de servitudes militaires nouvelles, une faculté existait que la loi vient leur enle-
 » ver ; ils ne pourront 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. »

Ainsi, après avoir ramené le débat à quatre propositions possibles, le rapport
 écartait trois de ces propositions comme ne pouvant être fondées.

Une quatrième proposition restait encore à examiner. En admettant que le
 législateur ne dépasse point les bornes légitimées de son autorité, lorsqu'il décrète
 l'établissement sans indemnité de servitudes militaires nouvelles, des considéra-
 tions puissantes ne doivent-elles pas l'empêcher d'user de son droit dans toute son
 étendue ?

A ce point de vue nouveau, le rapport énumérait des raisons favorables aux
 prétentions des propriétaires lésés, mais sans prendre une conclusion définitive,
 sans inviter la Chambre à rendre dans ce grave conflit une décision immédiate.
 Au contraire une note du rapporteur disait :

« Le travail de la commission a été consciencieux, mais les difficultés de la ques-
 » tion sont grandes. Le champ des considérations d'équité est extrêmement
 » étendue ; 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. »

Or, la discussion publique démontra que, ni le Gouvernement, ni la Chambre

n'avaient l'intention d'introduire dans la législation le principe de l'indemnité pour établissement de servitudes d'intérêt public.

La règle, que tout dommage causé par un fait social doit être réparé par la société, paraît devoir demeurer encore une règle de droit philosophique non consacrée par la législation positive. Les conséquences font peur. Aussi, quelles que puissent être les opinions individuelles, qui doivent demeurer réservées, il est certain que la consécration du droit à l'indemnité, dans l'état actuel des choses et des esprits, doit être considérée comme une solution abandonnée.

Mais si l'opinion absolue, qui voulait introduire d'une manière générale le principe de l'indemnité, avait perdu toute chance d'être actuellement admise par la législature, une inconséquence manifeste avait été révélée dans les dispositions de la législation en vigueur.

Cette inconséquence devait disparaître.

Aujourd'hui, si l'État veut démolir un bâtiment ancien dans le rayon d'une forteresse nouvelle, il doit une indemnité au propriétaire. Mais il peut n'exiger pas la démolition immédiate, il peut se borner à empêcher de réparer et de reconstruire, il peut condamner le bâtiment à dépérir lentement et il ne doit, dans ce cas, aucune indemnité.

Évidemment, si le propriétaire d'une terre arable, lorsqu'elle tombe dans le rayon d'une forteresse nouvelle, n'est privé que d'une expectative, le propriétaire d'un bâtiment, dans le même cas, est privé d'un droit acquis.

Cette distinction est d'une incontestable vérité.

Pour ne pas la méconnaître, il fallait ou indemniser le propriétaire des bâtiments ainsi placés dans des conditions nouvelles et défavorables, ou faire disparaître de la loi la prohibition d'entretenir ces bâtiments, de les réparer, de les restaurer et de les reconstruire.

C'est à ce deuxième parti que le Gouvernement s'est arrêté. L'art. 2 du projet de loi consacre cette réforme.

L'art 1^{er} fixe les limites de l'esplanade de la citadelle du Nord d'Anvers. Cette esplanade doit s'arrêter au cours d'eau dit le *Vorschen-Schyn*.

Les discussions qui ont eu lieu à diverses reprises devant la Chambre nous obligent à insister sur le sens qu'il faut attribuer au mot *esplanade*.

Deux systèmes se sont produits dans les débats parlementaires. D'après un premier système, une zone de servitudes s'étendrait autour des citadelles vers l'intérieur comme vers l'extérieur des villes, qu'elles sont destinées à protéger.

D'après l'autre système, les servitudes militaires n'existent que du côté de la campagne ; du côté des villes on peut établir une esplanade pour la nécessité de la défense. Mais cette esplanade fait partie du terrain militaire proprement dit.

Elle doit être acquise par l'État et payée par lui.

Ce sont des esplanades établies dans de pareilles conditions que suppose l'art. 13 titre 1^{er} de la loi des 8-10 juillet 1791 ; cet article porte : « Tous terrains de fortifications des places de guerre ou postes militaires, tels que remparts, parapets, » fossés, chemins couverts, ESPLANADES, glacis, ouvrages avancés, terrains vides, » canaux, flaques ou étangs dépendant des fortifications, et tous autres objets » faisant partie des moyens défensifs des frontières du royaume, tels que lignes, » redoutes, batteries, retranchements, digues, écluses, canaux et leurs francs-

» bords, lorsqu'ils accompagnent les lignes défensives ou qu'ils en tiennent lieu,
 » quelque part qu'ils soient situés, soit sur les frontières de terre, soit sur les
 » côtes et dans les îles qui les avoisinent, sont déclarés *propriétés natio-*
 » *nales*..... »

L'art. 540 du Code civil n'est que le résumé de cette disposition de la loi de 1791. (DALLOZ, v° *Domaine public*, n° 37.)

Y a-t-il des esplanades existant dans d'autres conditions que celles dont parle la loi de 1791 ?

C'est ce que nous ignorons.

Quoi qu'il en soit, le système qui tendrait à assimiler les esplanades à des servitudes intérieures a été soutenu et opposé à un autre système, d'après lequel les esplanades feraient partie nécessairement du domaine national.

Relativement à la citadelle du nord d'Anvers, voici quelles seraient les conséquences de la préférence donnée à l'un ou à l'autre système.

Les terrains qui s'étendent entre la citadelle du Nord et la ville d'Anvers, sont grevés aujourd'hui de la servitude militaire par suite de l'existence de l'ancienne enceinte. Quand celle-ci disparaîtra, ces terrains seront, d'après le premier système, grevés d'autres servitudes, par suite de l'existence de la citadelle nouvelle, tandis que, d'après le second système, ils seraient entièrement affranchis de toute servitude.

Dans le premier système, l'esplanade sera ainsi constituée des propriétés particulières grevées de la prohibition de bâtir.

Dans le second système, cette prohibition n'existant pas, on ne pourra établir l'esplanade qu'en dépossédant les citoyens au profit du domaine public dans les formes de l'expropriation légale et moyennant une juste et préalable indemnité.

Dans le premier système, l'esplanade est considérée comme constituant une zone de servitudes vers l'intérieur de la ville ; dans le second, elle fait partie de la zone des fortifications elles-mêmes.

Le premier système paraît être celui du Gouvernement, s'il faut en juger par cette phrase de l'exposé des motifs :

« Le Gouvernement a déclaré à plusieurs reprises qu'il n'y aurait aucun
 » inconvénient à dégrever de la servitude militaire tous les terrains situés entre
 » la ville et le *Vorsche-Schyn*. »

Ainsi, les mots *esplanade*, *servitude intérieure* seraient synonymes dans la pensée du Gouvernement.

Mais la question de savoir s'il existe des servitudes militaires à l'intérieur des villes forme aujourd'hui une controverse juridique des plus sérieuses. La Chambre va-t-elle trancher législativement cette controverse ?

D'après la section centrale, le projet de loi ne saurait avoir cette portée.

Dans la pensée de la section centrale, le projet de loi décide simplement qu'un espace de terrain uni et découvert s'étendra dans l'intérieur de la nouvelle enceinte d'Anvers, depuis les glacis de la citadelle du Nord jusqu'au *Vorsche-Schyn*.

Comment le Gouvernement s'assurera-t-il cet espace de terrain découvert ? Devra-t-il l'acquérir ? Pourra-t-il se borner à invoquer un droit de servitude ?

A cet égard le projet de loi laisse les choses dans l'état où elles sont. On ne pourra en tirer aucun parti pour la solution de cette question.

C'est un point à décider par les tribunaux sur les contestations qui pourront s'élever entre le Gouvernement et les particuliers. C'est une question d'interprétation des lois existantes; le pouvoir judiciaire pourra juger ce point, après le vote du projet de loi, dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui.

La servitude intérieure existe ou n'existe pas, d'après les lois actuelles; si elle existe, nous en réduisons les limites; si elle n'existe pas, nous n'entendons point la créer.

C'est ainsi que la section centrale entend l'art. 1^{er} du projet.

L'opinion personnelle de la majorité des membres présents de la section centrale est d'ailleurs contraire à la théorie, qui admet l'existence de servitudes intérieures d'après les lois existantes.

Ces réserves faites, la section centrale, à l'unanimité des membres présents, vous propose l'adoption du projet de loi.

Le Rapporteur,
P. VANHUMBÉCK.

Le Président,
A. MOREAU.

