

SENAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 30 AVRIL 1862.

Rapport fait par M. le Baron de Labbeville, au nom de la Commission des Pétitions, sur diverses requêtes relatives aux servitudes militaires.

Présents : MM. le Comte DE RENESSE-BREIDBACH, Président; le Baron DE RASSE, le Baron DE BETHUNE, le Baron VAN DE WOESTYNE, le Baron DE LABBEVILLE, Rapporteur.

MESSIEURS,

Par pétition datée de Tournay, le 8 mars 1862, le collège des bourgmestre et échevins, au nom du Conseil communal, demande des modifications à la législation sur les servitudes militaires; cette demande a pour objet la présentation d'une loi nouvelle portant en principe : que le fond servant s'arrête, pour l'intérieur de la ville, à la borne délimitative qui sépare la propriété de l'État.

Par pétition en date du 6 mars 1862, un nombre considérable d'habitants d'Anvers réclament également des changements à la législation sur les servitudes militaires; leurs réclamations portent sur trois objets principaux :

1° Que le droit à l'indemnité, de la part des propriétaires dont les établissements et les terrains libres qui sont grevés de servitudes militaires et qui souffrent dans l'intérêt de la défense nationale, soit consacré par une disposition législative;

2° Que le génie militaire se contente du côté de la ville, sur le front de la citadelle du Nord, d'une zone stratégique restreinte;

3° Que la nouvelle législation consacre le principe d'une indemnité pour dommages résultant de faits de guerre.

Pour le premier point, les pétitionnaires appuient leurs réclamations sur le droit juridique.

« Permettez-nous, disent-ils, d'appeler votre attention sur la situation »
» exceptionnellement pénible qui nous est faite par la création d'une zone de »
» servitudes dans le rayon des nouvelles fortifications d'Anvers et sur la »
» nécessité de modifier une législation qui, en nous dépouillant d'une partie »
» de notre droit de propriété sans nous attribuer une indemnité préalable,

» est en opposition non-seulement avec l'esprit de notre Constitution, mais
» aussi avec les principes les plus élémentaires du droit commun.

» L'article 11 de la Constitution porte : « Nul ne peut être privé de sa
» propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière
» établie par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité. »

L'article 158 est conçu dans ces termes : « A compter du jour où la Con-
» stitution sera exécutoire, toutes les lois, décrets, arrêtés, règlements et
» autres actes qui y sont contraires, sont abrogés. »

A n'envisager que la loi positive, la question soulevée est hérissée des plus
grandes difficultés. En effet, que faut-il entendre par ces mots : *Nul ne peut
être privé de sa propriété*? La servitude est-elle un démembrement réel de la
propriété? son établissement constitue-t-il une véritable expropriation qui ne
peut avoir lieu que moyennant une juste et préalable indemnité? ou bien
doit-on adopter le système suivi par la Cour de cassation de Bruxelles, qui a
été formulé d'une manière si remarquable dans le rapport du procureur gé-
néral, M. Leclereq, combinant l'article 11 de la Constitution avec la défini-
tion de l'article 544 du Code civil; il consiste à dire que le propriétaire du
terrain auquel une servitude est imposée, n'a droit à aucune indemnité,
attendu qu'il conserve, nonobstant, la faculté de jouir et de disposer de son
bien de la manière la plus absolue, pourvu qu'il n'en fasse pas un usage pro-
hibé par les lois ou par les règlements? Il garde donc la plénitude du seul
droit qu'il ait jamais pu revendiquer.

D'un autre côté, la législation du Code civil ayant négligé dans son ar-
ticle 6 de déterminer d'une manière certaine, ce que l'on doit comprendre
par lois d'ordre public, il devient très-difficile d'affirmer avec quelque préci-
sion, où les deux principes de souveraineté et de propriété, qui doivent
coexister, se limiter et se protéger réciproquement, commencent, où ils
finissent.

On le voit, la solution de ce grave problème est quasi impossible par les
seules données de la science juridique. Quand celles-ci font défaut, on doit
faire appel à la faculté d'appréciation; en se plaçant à ce point de vue, ne
serait-il pas désirable que nul sacrifice individuel ne doit être fait gratui-
tement au profit de tous? Oui sans doute, dans une société parfaite,
personne ne pourrait contester un principe aussi moral. Mais comme
nous sommes des législateurs positifs, obligés de compter avec les
imperfections humaines, nous ne pouvons nous placer à l'unique point
de vue spéculatif de la justice absolue; en effet, les servitudes militaires
sont-elles les seules charges décrétées pour cause d'utilité publique? Hélas,
non; en jetant les yeux sur la législation qui nous régit, nous rencontrons à
chaque instant de véritables servitudes d'utilité générale; ainsi les restrictions
apportées par les lois aux droits des citoyens dont les propriétés sont situées
dans la zone des chemins de fer, le long des chemins de halage, de la voirie,
dans le rayon de la douane, sont des servitudes dans toute l'acception juridique
du mot, et cependant le législateur n'a jamais pensé d'indemniser les proprié-
taires qui en sont frappés; donc pour être juste, si vous accordez une indem-
nité pour le cas qui nous occupe, demain peut-être, serez-vous appelé à ré-
parer un dommage aussi digne d'intérêt. Le pouvez-vous? Non, votre justice
doit s'arrêter à la limite de ce qui est possible.

Est-ce à dire que les réclamations des pétitionnaires doivent être repoussées d'une manière absolue? Nous ne le pensons pas, on doit dans l'espèce faire une distinction essentielle. Si la loi qui établit les nouvelles servitudes militaires a pour effet de léser des droits acquis, en un mot, si elle est entachée de *rétroactivité*, ne peut-on pas prétendre que l'État fait dans l'hypothèse une véritable expropriation forcée pour laquelle l'indemnité sera due? C'est ici le moment de parler de la pétition du Collège échevinal de Tournay; il est constant ici, que le roi Louis XIV a acheté les propriétés, a démoli une grande partie de la paroisse de Sainte-Catherine pour créer la citadelle et l'esplanade à Tournay; dans ce cas, le droit de l'État doit s'arrêter pour l'intérieur de la ville à la borne délimitative qui sépare la propriété civile, et en admettant que l'on voulût étendre, dans l'intérêt de la défense nationale, la zone des servitudes militaires, agrandir l'esplanade qui se trouve vis-à-vis de la citadelle, on ne pourrait le faire, pensons-nous, qu'en procédant à l'expropriation forcée; la plupart des villes fortifiées du royaume se trouvent actuellement dans une situation analogue à la ville de Tournay.

Mais en est-il de même pour les terrains vagues, grevés de prohibitions militaires? Les propriétaires, il est vrai, ne peuvent plus tirer le même avantage de leurs biens, ils ne peuvent plus bâtir, mais cette faculté n'étant qu'une simple espérance, la loi nouvelle, en la leur enlevant, ne les dépouille pas d'un droit acquis, elle n'a donc pas dans l'espèce d'effets rétroactifs.

Nous arrivons au deuxième point relatif à la zone stratégique dans l'intérieur de la ville :

« Et aujourd'hui même, n'avons-nous pas à redouter, disent les habitants » d'Anvers, que le Département de la guerre n'aille, jusque dans nos murs, au » nord de notre cité, frapper pour jamais de stérilité nos bassins et nos entre- » pôts, ces premiers éléments de notre prospérité et de la richesse nationale. »

Pour nous, d'après les raisons énoncées plus haut, quoique l'État ait le droit incontestable de réclamer sur les terrains libres, même *intra muros*, un zone de servitude en rapport avec la science militaire, bien que la ville d'Anvers soit située dans une plaine, à quelques lieues seulement de nos frontières, nous pensons qu'il serait désirable que le génie militaire, tout en tenant compte, toutefois, de ce qu'il juge indispensable à la bonne défense de la place, consentit à restreindre le plus possible la zone stratégique à l'intérieur, par une disposition légale, afin de rendre stable, dans l'avenir, la position des propriétaires de nouvelles constructions; en effet, les considérations que l'on a fait valoir lors de l'établissement des fortifications de Paris, qui est le dernier boulevard de la France, pour faire consacrer une zone particulière qui ne s'étend qu'à 250 mètres, peuvent être invoquées également en faveur de notre métropole commerciale, qui par sa situation si heureuse est destinée à prendre en peu d'années un rapide accroissement.

Enfin, quant au dernier objet contenu dans les réclamations des pétitionnaires, sont-ils fondés à demander d'une manière absolue une indemnité pour dommages résultant de faits de guerre?

Nous croyons, avec la Cour de Bruxelles, qu'il faut établir une distinction qui résulte, du reste, des circonstances.

Voici les considérants de son arrêt en date du 7 mars 1852 :

« Attendu que les lois qui régissent la propriété et les droits qui en déri-

» vent, 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 répa-
» ration à celui qui a causé le préjudice ; — que cette conséquence à laquelle
» le particulier, auteur du dommage, demeure soumis, doit également s'ap-
» pliquer à l'être moral, représenté sous le nom du 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 extraor-
» dinaires et forfaits, tels que ceux résultant d'une force majeure, du siège
» d'une ville, et en général tous les maux de la guerre, lorsqu'elle est
» flagrante, il n'en résulte nullement que le dommage occasionné par suite de
» mesures prises ou que la prudence a pu suggérer dans la seule prévoyance
» d'une guerre, quelque imminente qu'elle puisse être, ne donnerait lieu à
» aucune indemnité ; — qu'il suit au contraire, de la combinaison des arti-
» cles 36 et 38 de la loi du 18 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 propriétés ont été endomma-
» gées par suite des inondations qui servent à sa défense, doivent être
» indemnisés aux frais du trésor public.

MM. les Ministres des Finances, de la Guerre et de la Justice étant natu-
rellement appelés à décider sur ces questions, la majorité de votre Commis-
sion vous propose, comme conclusion, de renvoyer les deux pétitions à cha-
cun d'eux avec demande d'explications. Un membre seulement estime que
lesdites pétitions ne doivent être renvoyées qu'au Ministre de la Guerre.

Le Président,

Comte DE RENESSE-BREIDBACH.

Le Rapporteur,

Baron D. DE LABBEVILLE.