
Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 29 JUILLET 1903.

Proposition de loi complétant la loi du 14 août 1887, relative au logement des troupes en marche et en cantonnement et aux prestations militaires (1).

RAPPORT

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

MESSIEURS,

Il semble utile de rappeler dans quelles conditions la loi du 14 août fut votée.

Les prestations militaires avaient été jusque là l'objet de dispositions nombreuses, antérieures, pour la plupart, à 1814, et dont la plus ancienne était la loi du 23 janvier 1790; leur portée, comme leur sanction, avaient donné lieu à de fréquents débats. On soutenait notamment que l'obligation de recevoir les militaires munis de billets de logement n'avait aucun caractère obligatoire et, par arrêt du 18 mars 1872 (*Pasicrisie*, 1872, I, 190), la Cour de cassation l'a jugé ainsi, sur les conclusions de M. le procureur-général Faider.

Un projet de loi fut aussitôt présenté par le Gouvernement. Il punissait le refus de logement, tout en consacrant le droit des particuliers aux indemnités établies par la loi.

Mais les Chambres réduisirent les pénalités à une amende de 3 à 15 francs et ne votèrent la loi que pour un an.

La loi du 21 mai 1872 fut renouvelée d'année en année et les tentatives faites, à diverses reprises, pour la compléter, ainsi qu'en témoignent le projet de la section centrale en 1873 et le contre-projet du Gouvernement en 1875, échouèrent jusqu'en 1887.

A cette date le Gouvernement présenta un projet réglant toute la matière

(1) Proposition de loi, n° 7.

(2) La Section centrale, présidée par M. NERINCKX, était composée de MM. HENRI DELVAUX, BERNABERT, DE MEESTER, DE BROQUEVILLE, DESMAISIÈRES, DE BIOLLEY,

des prestations militaires; l'Exposé des motifs porte que, « tout en assurant » à la défense nationale les ressources nécessaires, il tient compte de l'intérêt des citoyens et leur *garantit, dans tous les cas, une juste indemnité pour les sacrifices qui peuvent leur être imposés* ». (*Exposé des motifs, Doc. parl., 1886-1887, p. 61.*)

Des déclarations non moins satisfaisantes furent faites à la section centrale et son rapporteur, en concluant à l'adoption du projet, constatait qu'en réponse à la question (art. 3, 2°) « s'il ne convenait pas que le législateur » garantisse et facilite le paiement d'une indemnité aux propriétaires de » fonds *roisins* de fonds occupés pour cause de dégâts occasionnés par les » manœuvres », le Gouvernement avait déclaré « que tous les dégâts causés » par l'armée à l'occasion de manœuvres seraient remboursés, que les terrains aient été réquisitionnés ou non, et qu'il avait toujours été procédé » ainsi. »

Que même en cas de guerre « si l'autorité militaire avait à se substituer » à l'autorité communale, celle-ci agissait sous *sa responsabilité*. »

« Qu'en cas de contestation (sur l'indemnité), le litige serait porté devant » l'autorité judiciaire compétente, le projet se référant, pour l'appréciation » de cette indemnité, aux principes généraux du droit. »

Enfin que le « projet ne dérogeait pas aux règles générales sur la compétence judiciaire, et que, quant aux dépens, le juge appliquerait le droit » commun formulé dans les articles 130 et 131 du Code de procédure » civile. » (*Doc., 1886-1887, p. 126.*)

Toutes les discussions qui aboutirent à l'adoption de la loi du 14 août 1887, sont empreintes de l'esprit que marquent les considérations suivantes de M. Nothomb, rapporteur du projet adopté, pour un an, en 1872 :

» La défense du pays, la conservation de l'ordre, les nécessités publiques » commandent impérieusement et légitimement cette charge exceptionnelle.

» Sans doute, c'est une servitude; la vie sociale l'exige ainsi; la sécurité » générale se compose, par une synthèse nécessaire, des entraves imposées » aux droits individuels; et, plus favorisée ici que dans d'autres cas, l'atteinte portée à la liberté ou aux convenances du citoyen trouve immédiatement une juste indemnité.

» Mais si elle pense que l'intérêt national exige ce sacrifice, la section » centrale est unanime à vouloir le renfermer dans *les limites les plus étroites*, à le circonscrire aux cas d'*absolue nécessité*; accorder ce qu'il faut, » mais *n'accorder que ce qu'il faut*; tel est le point de vue auquel nous nous » sommes attachés, organes fidèles en cela du sentiment qui s'est fait énergiquement jour dans toutes les sections de cette Chambre. Et nous » sommes profondément convaincus de servir par là les vrais intérêts de » l'administration militaire; si l'on peut demander au pays dans les circonstances graves, tous les sacrifices dont son patriotisme lui fera sans peine » supporter le poids, il faut, d'autre part, éviter de créer ou de maintenir » des obligations qui pourraient lui paraître ne pas avoir ce caractère important et sérieux. »

Il n'est pas douteux que le législateur de 1887, aussi bien le Gouvernement qui proposait de remplacer par une législation complète des décrets, lois et arrêtés disparates, ont entendu conférer à l'État des pouvoirs qui, au sens de tout le monde jusque-là, ne lui appartenaient donc pas.

De même, il est hors de tout conteste que les auteurs de la loi du 24 août 1887 n'ont consenti à donner à l'administration militaire, pour la conduite de l'armée en temps de paix comme en temps de guerre, le droit d'user de la propriété privée des citoyens qu'à la condition d'allouer une indemnité pour les sacrifices demandés à quelques-uns dans l'intérêt général.

Afin d'arriver à une liquidation rapide de l'indemnité, ils ont créé (art. 18, 19, 20) une procédure administrative spéciale, saisissant spontanément le pouvoir judiciaire des contestations relatives au droit à l'indemnité.

Ils ont voulu que le droit d'exiger des prestations de toute nature — surtout en temps de paix — ne soit pas exercé directement par les autorités militaires, mais bien par l'intermédiaire de l'autorité communale au moyen d'une réquisition préalable; cette dernière condition ayant seule eu raison des scrupules tirés de l'article 11 de la Constitution; scrupules constamment exprimés dans les discussions et qui furent pour la plus large part la raison des hésitations de la Législature à conférer à l'administration militaire les pouvoirs demandés.

Enfin, en ce qui concerne les réquisitions en temps de paix pour les manœuvres d'ensemble, ils ont strictement borné le droit pour le Gouvernement d'occuper les immeubles, aux terres libres de récoltes et aux bâtiments non habités.

La plupart des lois spéciales votées par les nations qui nous entourent sont fondées sur les mêmes principes : elles subordonnent toujours le droit accordé à l'autorité militaire d'user de la propriété privée des habitants à la réquisition par l'intermédiaire du pouvoir local, et moyennant indemnisation dans tous les cas.

Loi du 14 septembre 1866 aux Pays-Bas.

Loi du 3 juillet 1877 en France.

Loi du 13 février 1873 en Allemagne.

Cette dernière indique, dans son article 1^{er}, qu'elle fixe limitativement toutes les prestations en nature qui peuvent être exigées en temps de paix pour les besoins de la force armée.

Son article 2 stipule :

« Lorsque des terrains en culture doivent servir aux exercices des » troupes, les autorités locales compétentes doivent en être préalablement » informées, afin qu'on puisse faire connaître, au moyen de signes appa- » rents, les parties qu'il convient d'épargner de préférence.

» Sont exemptés, les terrains bâtis, les cours des fermes ou des habita- » tions, les jardins, les parcs enclos, les bois réservés, les plantations de

» dunes, les houblonnières, les vignobles et les champs ou stations d'essai
 » des établissements d'enseignement agricole ou forestier. »

(Traduction de M. Bufnoir, professeur à la faculté de droit de Paris.)

*
* *

Un arrêt de la Cour de cassation (15 février 1902, *Pasicrisie*, 1902, p. 143) a apporté à l'application de la loi du août 1887 une restriction inattendue, qui a motivé la proposition de M. Woeste.

Cet arrêt a proclamé, que le dommage causé aux propriétés couvertes de récoltes ou de plantations, quand l'armée s'en empare en temps de paix sans réquisition préalable, ne peut donner aux propriétaires lésés le droit à une indemnité à charge de l'Etat.

Il s'appuie sur ce qu'il s'agit d'actes accomplis par l'Etat dans l'exercice de sa mission purement gouvernementale et que s'il pouvait appartenir aux tribunaux de condamner l'Etat à des réparations civiles de ce chef, ce serait leur reconnaître le droit de censurer les actes d'un pouvoir qui ne leur est en rien inférieur et leur permettre même d'entraver le fonctionnement des services publics.

Qu'il suit de là que, si les opérations militaires occasionnent quelque dommage aux particuliers, la responsabilité *politique* de l'Etat se trouve seule engagée; qu'il n'en serait autrement que si une loi spéciale édictait, de ce chef, des indemnités à charge de l'Etat; mais que semblable loi n'existe pas pour les faits de l'espèce.

L'arrêt de la Cour suprême décide que l'intervention du juge de paix prévue aux articles 18-19 de la loi du 14 août 1887, n'est qu'un incident de la liquidation administrative relative à des prestations dûment réquisitionnées; que lorsqu'elles ne l'ont pas été ou qu'elles n'étaient pas susceptibles de l'être — comme pour les terres couvertes de récoltes ou les constructions habitées — la demande de la victime ne peut pas être accueillie.

Il s'ensuit que le Gouvernement serait tenu d'indemniser là où il use des droits que lui confère la loi et qu'il pourrait agir d'après son bon plaisir là où il les a foulés aux pieds et où il y eu abus indiscutable; que, tenu d'indemniser justement, lorsqu'il occupe un terrain dépouillé de récoltes ou un bâtiment vide, il ne l'est plus lorsque, au mépris de la loi, il s'empare d'une maison habitée ou de champs où la récolte est sur pied, sans même recourir à la réquisition préalable (1).

Ainsi, à l'occasion d'un thème de manœuvre, le Département de la Guerre pourrait détruire les récoltes et les bois d'une région ou en anéantir toutes habitations, sans être tenu à la moindre indemnité, pourvu qu'il évite la réquisition préalable.

A ce compte, le Gouvernement n'avait nul besoin de solliciter des Chambres la loi de 1887 et il aurait eu tout avantage à s'en passer.

En fait, c'est le renversement de l'œuvre législative en la matière.

(1) *Pasicrisie belge*, 1902, p. 143. Mémoire de M. Beernaert.

* * *

Ce résultat est dû aux variations de la jurisprudence relatives à l'application du principe de la séparation des pouvoirs et de l'irresponsabilité administrative.

Ce principe est nécessaire aux constitutions libres et il est la base de la nôtre.

Mais où est la limite? C'est ici que les tribunaux hésitent, partagés entre le désir de ne pas garotter l'administration, et, d'autre part, de ne pas livrer les citoyens à l'arbitraire (1).

Divers critères ont été proposés pour reconnaître si une espèce tombe, ou non, sous le principe de l'irresponsabilité.

On a commencé par distinguer si le procès portait sur un acte de décision administrative ou sur un acte d'exécution. La décision était indemne; l'acte d'exécution demeurait sujet à responsabilité.

Puis les tribunaux ont recherché si l'acte administratif avait lésé un droit du plaideur, ou simplement son intérêt. Si le droit lésé devait être réparé, l'intérêt ne devait pas l'être.

Enfin on a recherché si l'acte incriminé était de ceux que l'administration a seule le pouvoir de faire, ou s'il était de ceux que l'administration peut confier à des particuliers. Le premier seul était couvert par l'immunité administrative.

S'il est vrai que le premier de ces critères peut paraître à peu près abandonné aujourd'hui; il existe, au contraire, des décisions judiciaires récentes, au moins en aussi grand nombre, pour admettre l'application des deux derniers principes que pour les rejeter.

A la vérité, personne n'avait cru jusqu'à maintenant que l'irresponsabilité administrative illimitée, proclamée par l'arrêt de la Cour de cassation du 13 février 1902, pût faire partie du droit public de ce pays-ci.

La rédaction primitive des articles 92 et 93 de la Constitution portait :
« Toutes les contestations qui ont pour objet des droits politiques et civils » sont de la compétence des tribunaux, *sauf les exceptions* établies par la loi. »
(THONISSEN, *Constitution belge*, p. 265.)

On n'avait pas voulu de semblables exceptions. De là la rédaction adoptée.

La puissance publique, disait-on, doit pouvoir s'exercer sans entraves, dans le cercle étendu de sa compétence; aucune critique ne peut s'exercer utilement contre l'usage qui en est fait; mais si vaste qu'elle soit, cette autorité s'arrête aux droits privés, aux droits acquis. Et du moment où ceux-ci sont touchés, ils se placent sous la sauvegarde du pouvoir judiciaire pour obtenir la réparation qui lui est due.

(1) *Note d'audience pour la Ville de Hasselt c. Claes*. Plaidé M^e Delbeke. Imprimerie Bellemans, Anvers, 1905.

L'obligation d'indemniser ne cesse que lorsque l'atteinte aux droits privés est autorisée, sans indemnité, par une disposition légale expresse (1).

Assurément, et le Gouvernement qui présentait le projet et la Législature qui vota la loi du 14 août 1887, étaient pénétrés de la conviction que tels étaient les principes de notre droit public. Ils croyaient accorder au Gouvernement une extension de ses pouvoirs, bien loin de vouloir les restreindre.

Sinon, comment auraient-ils songé à autoriser l'État à user de biens dont le propriétaire a seul le droit de jouir (art. 544 C. civ.), dans des conditions strictement déterminées, en temps de paix, et d'une façon plus étendue en temps de guerre, moyennant l'obligation expresse d'indemniser dans tous les cas, si, pour s'y soustraire, il n'avait qu'à agir contrairement à la loi ?

La considération que, par le principe de la séparation des pouvoirs ainsi entendu, l'équité ne peut courir de dangers dans un pays comme le nôtre, où tout pouvoir sort de la nation et où l'opinion publique est maîtresse, est loin d'être satisfaisante.

Le sentiment national ne s'est jamais résigné à voir les droits privés laissés au bon plaisir de l'administration. Il a toujours entendu que les droits, les droits acquis, fussent intangibles ; car ils sont le droit, et sur ce terrain-là le pouvoir législatif lui-même doit être impuissant.

La Belgique a peut-être, quant au contentieux administratif, les institutions les plus incomplètes et les plus arbitraires du monde civilisé, et c'est assurément une raison de plus pour ne pas étendre les limites de l'immunité administrative au point de le laisser déborder dans le domaine du droit civil, qui pourrait ainsi être restreint ou supprimé, sans remède.

* * *

Dans le cas présent, la situation créée à la suite de l'arrêt de la Cour de cassation du 13 février 1902, sur pourvoi du département de la guerre, commande bien l'intervention du pouvoir législatif.

Votre Section centrale ne s'est pas assignée d'autre mission que celle d'assurer l'exécution de la loi du 14 août 1887.

A ce point de vue, la proposition de M. Woeste lui paraît devoir être complétée.

Celle-ci stipule, à l'exemple de la loi française du 3 juillet 1877, des indemnités pour tous les cas où des dommages auront été causés aux propriétés privées par le passage ou le stationnement des troupes dans les manœuvres d'ensemble, même à défaut de réquisition.

Cette disposition additionnelle doit être introduite afin de garantir le paiement d'une indemnité aux propriétaires de fonds voisins de fonds

(1) *Pasicrisie belge*, 1859-1840, P. 414.

Pandectes belges, v° Compétence respective, nos 5 à 22, 205 et suiv., 212, 266, 273.

Belgique judiciaire, 1881, p. 1265.

LAURENT, t. 20, n° 408 et suiv., et les travaux de M. De Paepe sur la compétence.

Pasicrisie belge, 1902, p. 143, Mémoire pour les défendeurs. Plaidant : M^e Beernaert.

occupés, pour toutes les causes de dégâts occasionnés par les manœuvres, par exemple, par les envahissements de la foule aux abords du terrain des manœuvres, conformément aux assurances données par le Gouvernement lors du vote de la loi de 1887.

(*Rapport de la section centrale*, par M. LÉON VISART. p. 126.)

Mais il ne faut pas qu'au mépris de la loi la réquisition préalable par l'entremise de l'autorité communale, stipulée aussi par toutes les législations étrangères, puisse être supprimée en Belgique.

Il faut que l'occupation, en temps de paix, de terrains couverts de plantations et de récoltes, occupation interdite par la loi à l'égal d'une voie de fait, ne se produise pas.

Il convient cependant de prévoir le cas où, par une véritable force majeure, l'armée occuperait des terrains couverts de plantations et de récoltes, ou bien s'emparerait des propriétés privées sans se conformer à la réquisition réglée par l'article 9 de la loi.

Votre Section centrale propose de majorer de moitié l'indemnité à allouer pour les dommages causés dans ces conditions. Cette sanction se justifie par la nécessité de prévenir les abus et d'accorder une juste compensation à la brusque dépossession des fruits du travail, surtout lorsqu'elle a lieu sans réquisition préalable et qu'elle laisse après elle tous les inconvénients des revendications judiciaires par la voie ordinaire.

Elle estime aussi qu'en aucun cas l'atteinte à l'inviolabilité due au domicile privé et à ses dépendances, ne peut être toléré en temps de paix. Le respect de ce droit primordial des citoyens doit trouver sa sanction dans l'application des peines de droit commun, comminées par le Code pénal pour ce genre d'infractions.

Enfin, l'action judiciaire n'étant pas mise spontanément en mouvement par la procédure administrative, instituée aux articles 18 et 19, si, contrairement à la loi, il n'y a pas eu de réquisition, ou si l'occupation porte sur des terrains qui ne sont pas susceptibles d'être réquisitionnés, il y a nécessité de s'en tenir, dans ces cas, au droit commun pour la mise en action du pouvoir judiciaire et pour la compétence, afin de régler l'indemnité. Le retour au droit commun se justifie d'autant plus, que pour les dégâts occasionnés aux propriétés couvertes de plantations et de récoltes, l'objet du litige est plus considérable que pour les terrains dépouillés.

La proposition de M. Woeste, additionnelle à la loi du 14 août 1887, a été adoptée dans toutes les sections.

Le rapport de la Section centrale a été adopté à l'unanimité des membres présents.

Le Président,

E. NERINCX.

Le Rapporteur,

E. DE MEESTER.

PROPOSITION DE LOI

amendée par la section centrale.

ARTICLE UNIQUE.

Les dispositions suivantes sont ajoutées à l'article 3 de la loi du 14 août 1887 relative au logement des troupes en marche et en cantonnement et aux prestations militaires :

« *Tous les dommages causés aux propriétés privées à l'occasion du passage ou du stationnement des troupes seront indemnisés.*

» *Si, en cas de force majeure, l'occupation se faisait sans réquisition préalable, ou portait sur des terrains en culture ou plantés, pourvu qu'ils ne soient pas enclos de murs ou de haies, l'indemnité sera augmentée de moitié et réglée conformément au droit commun.*

» *En aucun cas l'autorité militaire ne pourra disposer des bâtiments habités ou des terrains enclos de murs ou de haies, et les contrevenants, qui auront donné l'ordre de les occuper ou ceux qui les auront occupés sans ordre, seront passibles des peines comminées par les articles 148, 439, 440, 441, 442 du Code pénal.* »

WETSVOORSTEL

door de middenafdeeling gewijzigd.

EENIG ARTIKEL.

De volgende bepalingen worden toegevoegd aan artikel 3 der wet van 14 Augustus 1887 betreffende het inkwartieren van troepen op marsch of in kantonnement en de voor het leger verschuldigde leveringen :

« *Alle schade aan private eigendommen veroorzaakt ter gelegenheid van het doortrekken of het verblijf der troepen wordt vergoed.*

» *Indien, in geval van overmacht, de bezetting geschiedde zonder voorafgaande requisitie, of geschiedde op bebouwde of beplante terreinen, mits ze niet zijn omringd met muren of hagen, wordt de schadevervoeding verhoogd met de helft en overeenkomstig het gemeen recht geregeld.*

» *In geen geval mag de militaire overheid beschikken over de bewoonde gebouwen of de met muren of hagen omheinde terreinen, en de overtreders, die bevel hebben gegeven ze te bezetten of degenen die ze zonder bevel hebben bezet, worden gestraft met de straffen bepaald in de artikelen 148, 439, 440, 441, 442 van het Strafwetboek.* »

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 29 JULI 1903.

Wetsvoorstel tot aanvulling van de wet van 14 Augustus 1887 betreffende de inkwartiering der op marsch of in kantonnement zijnde troepen en de militaire verstrekkingen (1).

VERSLAG

NAMENS DE MIDDENAFDEELING (2) UITGEBRACHT DOOR DEN HEER DE MEESTER

MIJNE HEEREN,

Het schijnt nuttig te herinneren in welke omstandigheden de wet van 14 Augustus 1887 werd goedgekeurd.

Tot hiertoe bestonden, ten opzichte van verstrekkingen voor het leger, talrijke bepalingen, het meerendeel van vóór 1814, en waaronder de oudste was de wet van 23 Januari 1790; hare strekking, evenals hare bekrachtiging, had meermaals betwisting uitgelokt. Men beweerde namelijk dat de verplichting om militairen met inkwartieringsbevel te aanvaarden, geene verplichting was, en bij arrest van 18 Maart 1872 (*Pasicrisie*, 1872, I, 190), oordeelde het Hof van cassatie er aldus over, op conclusie van den heer procureur-generaal Faider.

Onmiddellijk werd door de Regeering een ontwerp van wet ingediend. Daardoor werd het weigeren van inkwartiering gestraft, doch werd bekrachtigd het recht van de burgers op de bij de wet bepaalde vergoeding.

Doch de Kamers verminderden de straffen tot eene boete van 3 tot 15 frank en gaven de wet enkel voor één jaar.

De wet van 21 Mei 1872 werd ieder jaar vernieuwd, en de herhaaldelijk aangewende pogingen om ze aan te vullen, waarvan getuigen het ontwerp der middenafdeeling in 1873 en het tegenontwerp der Regeering in 1875, mislukten tot in 1887.

Toen diende de Regeering een ontwerp in, dat gansch de zaak der leger-

(1) Wetsvoorstel, n° 7.

(2) De Middenafdeeling, voorgezeten door den heer NERINCX, bestond uit de heeren Henry DELVAUX, BEERNAERT, DE MEESTER, DE BROQUEVILLE, DESMAISIÈRES, DE BIOLLEY.

verstrekkingen regelde; in de Toelichting staat : « Terwijl het wetsontwerp » de noodige middelen verzekert aan 's lands verdediging, houdt het tevens » rekening met het belang der burgers en *waarborgt hun in elk geval eene » billijke vergoeding voor de opofferingen, die van hen kunnen gevergd » worden.* » (Toelichting, *Doc. parl.*, 1887-1887, blz. 61.)

Niet minder bevredigende verklaringen werden afgelegd ter Middenafdeeling en haar verslaggever, besluitend tot aanneming van het ontwerp, deed uitschijnen, dat in antwoord op de vraag (art. 3. 2^o) « Ware 't niet raadzaam dat de wetgever de betaling van eene vergoeding, wegens schade, door de legeroefeningen veroorzaakt, waarborgde en vergemakkelijkte aan eigenaars van goederen, palende aan de bezette goederen? », antwoordde de Regeering : « Al de schade, door het leger veroorzaakt naar aanleiding der legeroefeningen, wordt betaald, hetzij de gronden al of niet op voorhand werden opgeëischt Zoo werd overigens steeds aldus gehandeld. »

Dat zelfs in geval van oorlog « zoo de krijgsoverheid de gemeenteverheid » had te vervangen, deze handelde onder *hare verantwoordelijkheid* ».

« Dat in geval van betwisting (over de vergoeding), het pleit zou worden » gebracht vóór de bevoegde gerechtelijke overheid. Tot raming dezer » vergoeding, gedroeg het ontwerp zich aan de algemeene rechtsbeginselen. »

Eindelijk, dat « het ontwerp niet afwijkt van de algemeene regelen over » rechterlijke bevoegdheid. en dat voor de kosten de rechter het gewoon » recht zou toepassen dat is vervat in artikelen 130 et 131 van het Wetboek » van burgerlijke rechtspleging. » (*Doc.*, 1886-1887, bladz. 126.)

Al de beraadslagingen, die leidden tot het goedkeuren der wet van 14 Augustus 1887, zijn doordrongen van den geest die zich lucht geeft in onderstaande beschouwingen van den heer Nothomb, verslaggever over het ontwerp dat in 1872 voor een jaar werd aangenomen :

« 's Lands verdediging, de handhaving der rust, openbare noodwendig- » heden bevelen dringend en billijk dezen uitzonderlijken last.

» Ongetwijfeld is het eene dienstbaarheid; dat eischt samenleving ; » door eene noodzakelijke synthesis, bestaat de algemeene veiligheid uit » belemmeringen aan de persoonlijke rechten opgelegd; en hier meer » bevoordeeld dan in andere gevallen, vindt de inbreuk op de vrijheid of » op het goedvinden van den burger onmiddellijk eene billijke vergoeding.

» Doch zoo de Middenafdeeling acht dat 's lands belang die opoffering » vergt, toch wil zij eenparig ze insluiten *binnen de engste perken*, ze » bepalen tot de gevallen van *volstreckte noodzakelijkheid*; toestaan wat » behoort, *doch enkel wat noodig is*; op dat standpunt hebben wij ons » geplaatst, als getrouwe tolken van het gevoelen dat krachtig door- » drong in al de afdeelingen dezer Kamer. En wij houden ons volkomen » overtuigd dat wij, zodoende, de ware belangen van het kriegsbe- » heer dienen; mag men aan 't land, in ernstige omstandigheden, al » de opofferingen vragen, welke het, uit vaderlandsliefde bereidwillig » zal dragen, anderzijds hoeft men te vermijden verplichtingen te doen

» ontstaan of te handhaven. die zouden kunnen schijnen dit gewichtig en » ernstig karakter niet te bezitten. »

Het valt niet te betwijfelen of de wetgever in 1887, evenals de Regeering, die het voorstel deed om uiteenlopende decreten, wetten en besluiten te vervangen door eene volledige wet, wilden den Staat bekleeden met zekere macht die, naar ieders opvatting, tot dan toe hem dus niet toekwam.

Eveneens, is het buiten kijf, dat de vervaardigers der wet van 24 Augustus 1887 aan het krijgsbeheer, voor de leiding des legers in vredes- evenals in oorlogstijd, slechts het recht wilden geven om gebruik te maken van den privaten eigendom der burgers, onder beding van vergoeding voor de opofferingen, aan enkelen gevraagd in het algemeen belang.

Om de vergoeding spoedig te vereffenen, brachten zij (art. 18, 19, 20) eene bijzondere beheers-procedure tot stand, waardoor de rechterlijke macht dadelijk werd bekend gemaakt met elke betwisting over het recht tot vergoeding.

Zij wilden dat het recht om verstrekkingen van allen aard te eischen — vooral in vreedstijd — niet rechtstreeks zou uitgeoefend worden door de krijgsoverheid, maar wel door bemiddeling der gemeenteoverheid, mits voorafgaande opeischung, en dit laatste beding alleen overwon de bezwaren, gesteund op artikel 11 der Grondwet; deze bezwaren werden immers gestadig uitgedrukt tijdens de beraadslagingen en hadden voor 't meerendeel aanleiding gegeven tot de aarzeling der Wetgevende Kamers om de krijgsoverheid te bekleeden met de gevraagde macht.

Eindelijk, voor opeischungen in vreedstijd bij algemeene legeroefeningen, bepaalden zij streng het recht der Regeering om onroerende goederen te bezetten, tot van oogst bevrijde landen en onbewoonde gebouwen.

Het meerendeel der bijzondere wetten in de ons omringende landen berusten op dezelfde beginselen : het recht der krijgsoverheid om gebruik te maken van den privaten eigendom der inwoners, maken zij steeds ondergeschikt aan opeischung door toedoen der plaatselijke overheid en mits vergoeding in elk geval.

Wet van 14 September 1866 in Nederland;

Wet van 3 Juli 1877 in Frankrijk;

Wet van 13 Februari 1875 in Duitschland.

In haar artikel 1, duidt laatstgemelde aan dat zij al de verstrekkingen in natura, die in vreedstijd ten behoeve der gewapende macht kunnen geëischt worden, op beperkende wijze bepaalt.

Artikel 2 zegt :

« Moeten bebouwde landen dienen tot de oefening der troepen, dan » hoeven de bevoegde plaatselijke overheden daar voorafgaandelijk van » verwittigd te worden, opdat men door zichtbare teekenen, de deelen kan » kennen, die bij voorkeur ontzien dienen te worden.

» Zijn uitgesloten, gronden met gebouwen, open plaatsen van hofsteden » of van woningen, tuinen, ingesloten parken, voorbehouden bosschen,

» duinbeplantingen, hopvelden, wijngaarden en velden of proefvelden van
» land- of boschbouwscholen. »

*
* *

Een arrest van het Hof van cassatie (15 Februari 1902, *Pasicrisie*, 1902, blz. 143) bracht aan de toepassing der wet van 14 Augustus 1887 eene onverwachte beperking toe, die aanleiding gaf tot het voorstel van den heer Woeste.

Dit arrest besluit dat de schade, veroorzaakt aan oogst of beplanting dragende landen, wanneer het leger er zich in vredestand van meester maakt zonder voorafgaande opeischung, aan de benadeelde eigenaars geen recht kan geven op vergoeding ten laste van den Staat.

Het steunt hierop, dat het daden geldt, door den Staat verricht in de uitoefening zijner loutere regeeringstaak, en dat, zoo de rechtbanken den Staat mochten veroordeelen tot burgerrechtelijke vergoeding uit dien hoofde, haar daardoor zou toegelaten worden het recht om oordeel te strijken over de handelingen van eene haar geenszins ondergeschikte macht, en haar zelfs veroorloofd de uitoefening van openbare diensten te belemmeren.

Dat dientengevolge, zoo de kriegsverrichtingen eenige schade veroorzaken aan particulieren, enkel de *staatkundige* aansprakelijkheid van den Staat daarmee is gemoeid; dat het tegendeel enkel kan bestaan zoo eene afzonderlijke wet uit dien hoofde vergoeding ten laste van den Staat oplegde; doch dat dergelijke wet niet bestaat voor zulke feiten.

Het arrest van het Hooger gerechtshof beslist dat het optreden van den vrederechter, onder artikelen 18-19 der wet van 14 Augustus 1887 voorzien, enkel een incident is van de vereffening, door toedoen van 't bestuur, betreffende degelijk opgeëischte verstrekkingen; dat, werden deze het niet gedaan of konden zij het niet gedaan worden — namelijk voor met oogst of met bewoonde gebouwen bezette landen — de vraag des slachtoffers niet ingewilligd kan worden.

Daaruit volgt, dat de Regeering zou verplicht zijn tot vergoeding, daar waar zij gebruik maakt van de rechten, haar door de wet toegekend, en naar goedgevoelen zou mogen handelen, daar waar zij ze met voeten trad en waar onbetwistbaar misbruik bestond; dat zij, verplicht tot billijke vergoeding, wanneer zij een van oogst ontbloot land of een ijdel gebouw bezet, het niet meer is wanneer zij zich wederrechtelijk meester maakt van een bewoond huis of van velden met den oogst er op, zonder zelfs voorafgaandelijk opeischung te doen (1).

Dus mag, naar aanleiding van eene opgaaf voor oefeningen, het Departement van Oorlog den oogst of de bosschen in eene streek of al de woningen vernielen, zonder verplicht te zijn tot de minste vergoeding, zoo het nalaat voorafgaande opeischung te doen.

Dan behoefde de Regeering niet de wet van 1887 aan de Kamers te vragen, en hadde zij er alle voordeel bij gevonden ze te ontberen.

(1) *Pasicrisie belge*, 1902, blz. 143. Memorie door den heer Beernaert.

Dat is eigenlijk de omverwerping van het wetgevend werk op dat gebied.

Deze uitslag is te wijten aan de verschillende rechtspraak voor het toepassen van het beginsel der scheiding van de machten en der onverantwoordelijkheid van het bestuur.

Dat is een noodzakelijk beginsel voor vrije instellingen, en dient tot grondslag aan de onze.

Doch waar is de grens? Hierover aarzelen soms de rechtbanken, verdeeld als zij zijn tussehen den wensch om de overheid niet onder dwang te leggen, en, anderzijds, de burgers aan geen willekeur over te leveren. (1)

Verscheidene stelsels werden voorgesteld, om te zien of een soort al dan niet onder het beginsel van niet verantwoordelijkheid valt.

Eerst maakte men dit onderscheid, of het rechtsgeding werd gevoerd over eene handeling van bestuursbeslissing dan wel over eene handeling van uitvoering. De beslissing bleef onverlet; de handeling van uitvoering bleef aan verantwoordelijkheid onderhevig.

Nadien onderzochten de rechtbanken of de bestuurshandeling een recht van den eischer dan wel enkel zijn belang had gekrenkt. Moest het gekrenkte recht worden vergoed, het belang niet.

Ten slotte onderzocht men of de aangeklaagde handeling behoorde tot die welke het bestuur alléén het recht heeft te plegen, ofwel tot diegene welke het bestuur mag opdragen aan particuliere personen. De eerste alleen was gedekt door de onscheidbaarheid van het bestuur.

Is het waar dat men naar 't schijnt thans nagenoeg heeft afgezien van het eerste stelsel, daarentegen bestaan er ten minste zooveel onlangs uitgebrachte gerechtsbeslissingen om de toepassing der twee laatste beginselen aan te nemen, als om ze te verwerpen.

Niemand had voorwaar tot hiertoe gedacht dat de onbeperkte onverantwoordelijkheid van het bestuur, uitgeroepen door het arrest van Hof van cassatie dato 13 Februari 1902, tot het openbaar recht van ons land kon behooren.

De oorspronkelijke tekst van artikelen 92 en 93 der Grondwet luidde :
« Alle betwistingen in zake van staatkundige en burgerlijke rechten » behooren tot de bevoegdheid der rechtbanken *behalve de uitzonderingen*,
» door de wet gemaakt. » (THONISSEN, *Constitution belge*, blz. 263.)

Dergelijke uitzonderingen had men niet gewild. Daarom werd die tekst aangenomen.

De openbare macht, zegde men, moet ongehinderd kunnen uitgeoefend worden, binnen den uitgebreiden kring harer bevoegdheid; er kan geen ernstig bezwaar worden ingebracht tegen het gebruik dat daarvan wordt gemaakt; doch hoe ruim ook, houdt die macht op tegenover private, verworven rechten. En van 't oogenblik dat hieraan wordt geraakt, plaatsen zij zich onder de beschutting der rechterlijke macht, om de verschuldigde vergoeding te verkrijgen.

(1) *Note d'audience pour la ville de Hasselt c. Claes*, Pleiter M^{re} Delbeke. Drukkeri Bellemans, Antwerpen, 1903.

De verplichting tot vergoeding houdt maar op wanneer de inbreuk op private rechten zonder vergoeding wordt veroorloofd door eene uitdrukkelijke wetsbepaling (1).

Voorzeker waren en de Regeering die het ontwerp overlegde en de Kamer die de wet van 14 Augustus 1887 goedkeurden, doordrongen van de overtuiging dat dit de beginselen van ons openbaar recht waren. Zij dachten de Regeering eene uitgebreidere macht te verleen, verre van ze te willen beperken.

Hoe konden zij er anders aan gedacht hebben den Staat te machtigen om gebruik te maken van goederen die de eigenaar alleen het recht heeft te gebruiken (art. 544 B. W.), in streng bepaalde omstandigheden, in vredes-tijd, en op eene meer uitgestrekte wijze in oorlogstijd, mits de uitdrukkelijke verplichting om in elk geval te vergoeden, zoo Hij, om zich daaraan te onttrekken, niets anders had te doen dan te handelen in strijd met de wet?

De beschouwing dat door het beginsel van de scheiding der aldus begrepen machten de billijkheid geen gevaar kan loopen in een land als het onze, waar alle macht uitgaat van het volk en waar de openbare meening meester is, is verre bevredigend te zijn.

Nooit kan 's lands gevoelen er in berusten dat private rechten werden overgelaten aan de willekeur van 't bestuur. Er werd steeds verstaan dat de rechten, de verworven rechten, onaanroerbaar waren; want zij zijn het recht, en op dat terrein moet de wetgevende macht zelve onmachtig zijn.

Op het gebied van betwistbare bestuurszaken, heeft België wellicht de meest onvolledige, de meest willekeurige instellingen van gansch de beschaafde wereld, en dat is voorwaar eene reden te meer om niet verder de grenzen uit te breiden van de onschendbaarheid des bestuurs, in zooverre dat zij overstroomt in het gebied van het burgerlijk recht dat, zodoende, beperkt of onredbaar weggenomen kan worden.

* * *

In het onderhavig geval vergt de toestand, verwekt ten gevolge van het arrest van het Hof van cassatie, dato 13 Februari 1902, op beroep van het Departement van Oorlog, wel de tusschenkomst der wetgevende macht.

Uwe Middenafdeeling kende zich geene andere taak toe dan het uitvoeren der wet van 14 Augustus 1887.

In dat opzicht dunkt haar dat het voorstel van den heer Woeste dient aangevuld te worden.

Naar 't voorbeeld der Fransche wet van 3 Juli 1877, bepaalt het vergoedingen voor al de gevallen waarin schade werd veroorzaakt aan private eigendommen, door het doortrekken of het verblijf van troepen bij legeroefeningen, zelfs zoo er geene opeisching is gedaan.

(1) *Pasicrisie belge*, 1839-1840, blz. 414.

Pandectes belges, v^o Compétence respective, n^{os} 5 tot 22, 205 en vlgg., 212, 266, 275.

Belgique judiciaire, 1881, blz. 1265.

LAURENT, d. 20, n^o 408 en vlgg., en de werken des heeren De Paepe over de bevoegdheid.

Pasicrisie belge, blz. 143, Memorie voor de verweerders, Pleiter : M^{er} Beernaert.

Deze bijbepaling hoeft te worden opgenomen tot het waarborgen van de betaling eener vergoeding aan eigenaars van goederen palende aan de bezette goederen, wegens elke oorzaak van schade, door de oefeningen toegebracht, bij voorbeeld door de overrompelende menigte in de nabijheid der gronden waar de legeroefeningen geschieden, volgens de verzekeringen, door de Regeering gegeven bij de stemming over de wet van 1887. (*Verslag der middenafdeeling*, door den heer LÉON VISART, blz. 126.)

Doch wederrechtelijk mag de voorafgaande opeiseling door toedoen der gemeenteverheid, ook door alle uitheemsche wetten vereischt, in België niet worden weggelaten.

In vrede-tijd mag het bezetten van met beplantingen en oogst bekleede landen, zoowel door de wet verboden als eene gewelddaad, niet geschieden.

Evenwel dienen te worden voorzien de gevallen, waarin door eene wezenlijke overmacht, het leger landen zou bezetten, waarop beplantingen en oogst staan, of zich zou meester maken van private eigendommen, zonder zich te gedragen aan de opeiseling, geregeld door artikel 9 der wet.

Uwe Afdeeling doet het voorstel om de vergoeding, toe te kennen voor schade, in zulke omstandigheden veroorzaakt, met de helft te vermeerderen. Deze bekrachtiging berust op de noodzakelijkheid om misbruiken te voorkomen en eene billijke vergoeding te verleenen voor het schielijk ontnemen van de vrucht des arbeids, vooral zoo dit geschiedt zonder voorafgaande opeiseling en al de bezwaren achterlaat van gewone gerechtelijke eischen.

Zij is van oordeel dat in geen geval de inbreuk op de aan de private woon en hare aanhoorigheden verschuldigde onschendbaarheid in vrede-tijd geduld mag worden. Het eerbiedigen van dit hoofdzakelijk recht der burgers moet zijne bekrachtiging vinden in de toepassing der straffen volgens het gewoon recht, voor dergelijke overtredingen bepaald door het Strafwetboek.

Eindelijk, vermits de rechterlijke eisch niet vanzelf ontstaat door de bestuurs-procedure, ingesteld onder artikelen 18 en 19, zoo er in strijd met de wet geene opeiseling geschiedt, of zoo de bezetting geschiedt op gronden die niet kunnen opgeëischt worden, moet men zich in die gevallen houden aan het gewoon recht om de rechterlijke macht te doen optreden en voor de bevoegdheid, tot het regelen der vergoeding. Terugkeer tot het gewoon recht is des te meer gerechtvaardigd, daar voor de schade, veroorzaakt aan de eigendommen, met beplantingen en oogst bezet, het betwistbare voorwerp aanzienlijker is dan voor bloote gronden.

Het voorstel van den heer Woeste, ter aanvulling van de wet van 14 Augustus 1887, werd in al de afdeelingen goedgekeurd.

Met het verslag der Middenafdeeling stemden de aanwezige leden eenparig in.

De Verslaggever,

E. DE MEESTER.

De Voorzitter,

E. NERINCX.

PROPOSITION DE LOI

amendée par la section centrale.

ARTICLE UNIQUE.

Les dispositions suivantes sont ajoutées à l'article 3 de la loi du 14 août 1887 relative au logement des troupes en marche et en cantonnement et aux prestations militaires :

« *Tous les dommages causés aux propriétés privées à l'occasion du passage ou du stationnement des troupes seront indemnisés.*

» *Si, en cas de force majeure, l'occupation se faisait sans réquisition préalable, ou portait sur des terrains en culture ou plantés, pourvu qu'ils ne soient pas enclos de murs ou de haies, l'indemnité sera augmentée de moitié et réglée conformément au droit commun.*

» *En aucun cas l'autorité militaire ne pourra disposer des bâtiments habités ou des terrains enclos de murs ou de haies, et les contrevenants, qui auront donné l'ordre de les occuper ou ceux qui les auront occupés sans ordre, seront passibles des peines comminées par les articles 148, 439, 440, 441, 442 du Code pénal.* »

WETSVOORSTEL

door de middenafdeeling gewijzigd.

EENIG ARTIKEL.

De volgende bepalingen worden toegevoegd aan artikel 3 der wet van 14 Augustus 1887 betreffende het inkwartieren van troepen op marsch of in kantonnement en de voor het leger verschuldigde leveringen :

« *Alle schade aan private eigendom men veroorzaakt ter gelegenheid van het doortrekken of het verblijf der troepen wordt vergoed.*

» *Indien, in geval van overmacht, de bezetting geschiedde zonder voorafgaande requisitie, of geschiedde op bebouwde of beplante terreinen, mits ze niet zijn omringd met muren of hagen, wordt de schadevervoeding verhoogd met de helft en overeenkomstig het gemeen recht geregeld.*

» *In geen geval mag de militaire overheid beschikken over de bewoonde gebouwen of de met muren of hagen omheinde terreinen, en de overtreders, die bevel hebben gegeven ze te bezetten of degenen die ze zonder bevel hebben bezet, worden gestraft met de straffen bepaald in de artikelen 148, 439, 440, 441, 442 van het Strafwetboek.* »