

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 26 DÉCEMBRE 1872.

Rapport des Commissions réunies de la Justice et des Finances, chargées d'examiner le Projet de Loi sur les Servitudes militaires.

*(Voir les Nos 40 et 118, session 1870-1871, les Nos 3, 23 et 47, session 1872-1873
de la Chambre des Représentants, et le N° 2 du Sénat.)*

Présents : MM. le Baron DELLAFAILLE, Président; le Baron BETHUNE, COGELS, VERGAUWEN, le Baron VAN CALOEN, SOLVYNS, le Marquis DE RODES, BERGH, H. DOLEZ, VAN CROMBRUGGHE, LAOUREUX, FORTAMPS, le Comte de ROBIANO et le Baron d'ANETHAN, Rapporteur.

MESSIEURS,

Un Projet de Loi dû à l'initiative parlementaire, ayant entre autres pour but d'accorder une indemnité aux propriétaires des terrains grevés de servitudes militaires, fut présenté le 18 novembre 1864 à la Chambre des Représentants. La Section centrale, qui s'occupa de l'examen de ce projet, l'adopta en ce qui concerne l'indemnité, par cinq voix contre deux, et le rapport fut déposé à la Chambre le 10 février 1870.

La dissolution des Chambres ayant fait table rase de tous les projets soumis à la Législature, le Gouvernement présenta une autre loi sur le même objet, le 13 décembre 1870. Ce projet fut favorablement accueilli par les Sections de la Chambre, et la Section centrale l'adopta à l'unanimité, après y avoir introduit quelques modifications (Rapport du 19 avril 1871).

Ce projet reconnaissait aux propriétaires d'immeubles, grevés de servitudes militaires, un droit positif à une indemnité proportionnée au dommage souffert; il admettait un principe repoussé, il est vrai, par la jurisprudence, mais sur lequel les auteurs sont divisés d'opinion.

Le Cabinet du 7 décembre crut devoir modifier le projet sous deux rapports : 1° en éliminant du débat la question de droit ou de principe; 2° en limitant à une somme fixe les conséquences financières de l'indemnité à accorder. Des amendements, présentés dans ce sens, ont été adoptés par la Chambre et forment la loi qui est maintenant soumise au Sénat.

Comme nous venons de le dire, le projet écarte la question de principe;

néanmoins, on a insisté sur ce point dans la discussion générale, et il a été unanimement reconnu que le projet ne consacre pas l'existence d'un droit pouvant, par voie de conséquence, être invoqué dans d'autres cas analogues; le projet se borne à allouer une indemnité dans un cas spécial et pour des raisons que nous aurons à apprécier en nous occupant de l'art. 1^{er}.

Non-seulement les termes du projet et les explications du Gouvernement confirment cette interprétation, mais elle résulte, en outre, évidemment de ces deux circonstances : 1^o que la somme des indemnités est limitée par la loi, limite incompatible avec l'existence du droit d'obtenir la réparation de tout le dommage souffert; 2^o que la répartition de l'indemnité est confiée à une commission, ce qui serait inconstitutionnel, s'il s'agissait de l'exercice d'un droit civil, les contestations relatives à ces droits étant exclusivement du ressort des tribunaux. (Art. 92 de la Constitution.)

L'indemnité que toucheront les propriétaires dont les biens sont grevés de servitudes militaires, a donc le même caractère que l'indemnité accordée par la loi du 4^{er} mai 1842, du chef des préjudices occasionnés par les événements de guerre de la révolution, indemnité qui a été également répartie par une Commission de liquidation nommée par le Roi.

Après ces observations préliminaires, vos Commissions ont abordé l'examen des articles du projet.

ART. 1.

Cet article a été combattu par plusieurs honorables Sénateurs; d'après ces membres, il serait injuste d'accorder des indemnités à raison des servitudes militaires, alors qu'on n'en accorde pas à raison du préjudice tout aussi réel que causent aux propriétés bien d'autres charges, bien d'autres servitudes. Ils citent notamment les servitudes douanières, celles qui grèvent les propriétés joignant les routes, les chemins de fer, les forêts, les cimetières, etc., etc.

Ils considèrent comme un précédent dangereux, de faire une loi exceptionnelle de cette nature, loi qu'ils prétendent être contraire au principe de la justice distributive; ils mettent en doute l'existence même d'une lésion appréciable et, enfin, ils ne peuvent admettre qu'on indemnise les propriétaires de biens grevés actuellement de servitudes militaires, alors qu'on n'a montré aucune sollicitude pour ceux dont les propriétés, maintenant dégrévées, ont été pendant longtemps soumises aux gênes et aux entraves qu'occasionne la proximité des places fortes.

Les partisans de la loi ont répondu que les autres servitudes auxquelles on fait allusion ne peuvent pas, quant au préjudice causé, être comparées aux servitudes militaires, lesquelles ne procurent à ceux qui les subissent, aucune compensation; ils citent à l'appui de leur opinion le rapport fait par l'honorable M. Drubbel, le 17 novembre 1871, qui réduit à leur juste valeur, les gênes causées par les servitudes douanières.

Ils font ensuite observer que, si certaines servitudes, certaines entraves, certaines lésions ne donnent pas lieu à indemnité, d'autres obtiennent cet avantage, notamment, en cas d'inondation d'une propriété pour protéger une place forte (décret du 8-40 juillet 1771, art. 38), pour l'établissement du chemin de halage le long d'une rivière déclarée navigable (décret du 22 jan-

vier 1808), en cas de placement de poteaux pour supporter les fils télégraphiques (loi du 14 avril 1852).

Ces lois vont même beaucoup plus loin que le projet actuel, puisqu'elles admettent le *droit* à l'indemnité. D'autres dispositions, sans reconnaître ce droit, allouent des indemnités par motif d'équité; ce sont entre autres la loi du 1^{er} mai 1842 pour les événements de guerre de la révolution, les arrêtés des 19 avril 1844 et 1^{er} décembre 1868, relatifs aux indemnités pour abatage de bestiaux atteints de maladies contagieuses, la loi du 15 septembre 1859, ouvrant un crédit de 114,397 fr. pour indemniser les propriétaires des marchandises endommagées ou détruites par l'écroulement du pavillon nord de l'Entrepôt d'Anvers, la loi du 3 juin 1870, relative à la rémunération des miliciens, etc., etc.

Toutes ces lois sont basées, soit sur un principe de bienveillante équité, soit sur cette considération que l'intérêt privé ayant été lésé en vue de l'intérêt public, il est juste que la généralité, qui a profité du fait dommageable, indemnise celui qui en a souffert.

Il serait désirable, sans doute, que cette règle pût être appliquée partout et toujours; mais, si elle ne l'est pas encore, est-ce un motif pour en refuser une application partielle suffisamment justifiée? Loin que la loi actuelle, ayant ce caractère d'équité, offre un danger, ne doit-elle pas plutôt être considérée comme un jalon placé pour préparer la voie à la réparation d'autres injustices?

Quant au préjudice causé par les servitudes militaires, il ne paraît pas à ces membres qu'on puisse le méconnaître. Il suffit, pour s'en convaincre, de se rappeler les défenses faites aux propriétaires de terrains grevés, défenses réduites, il est vrai, par la loi du 28 mars 1870, mais qui néanmoins, telles qu'elles restent subsister, sont encore excessivement onéreuses. Les rapports de M. Jacobs, du 10 février 1870, et de M. Drubbel, du 19 avril 1871, donnent à cet égard des détails précis et concluants auxquels on croit pouvoir se référer.

Quant à l'objection tirée de l'injustice qu'il y aurait à indemniser ceux qui sont lésés aujourd'hui, tandis que l'on n'a pas indemnisé ceux qui ont été lésés jadis, cette objection ne paraît pas de nature à entraîner le rejet de la loi. De ce que des préjudices qui ont existé, mais qui maintenant ont pris fin, n'ont pas été réparés, il n'en résulte pas, sans doute, qu'on ne puisse pas pour l'avenir se montrer plus équitable et qu'on doive continuer à faire supporter par quelques-uns des charges imposées dans l'intérêt de tous.

Tel est le résumé des deux opinions qui ont été soutenues par les membres de vos Commissions.

L'indemnité sera attribuée à celui qui était propriétaire au moment où la servitude a été établie. Tel est le sens de la loi indiqué par M. le Ministre des Finances dans la séance du 29 novembre 1872 (p. 109), et il ne peut en être autrement, car c'est évidemment alors que la lésion s'est produite, c'est le propriétaire d'alors qui a souffert, puisqu'il a conservé ou vendu son bien avec la dépréciation résultant de l'établissement de la servitude; c'est donc lui seul qui a pu être lésé, et qui doit être indemnisé.

A l'occasion de cet article, une pétition a été adressée au Sénat, signalant une prétendue lacune pour les immeubles qui aujourd'hui sont dégrévés, mais qui ont été vendus chargés de ces servitudes.

Nous avons déjà, en expliquant le sens de la loi, en partie répondu à cette

réclamation qui est inadmissible. La propriété dégrévée reprend toute sa valeur ; une indemnité pour l'avenir, et c'est la seule qu'accorde la loi, ne se concevrait donc pas. — Un propriétaire, en vendant son bien au moment où il était grevé de servitude, a pu être lésé, mais l'acheteur se trouve enrichi par la suppression de la servitude, c'est là une affaire d'intérêt privé entre deux citoyens dans laquelle la loi n'a pas à intervenir. La loi, par la suppression de la servitude, a fait cesser le préjudice, elle a rendu au bien sa valeur, elle n'est pas tenue d'aller au delà.

L'article 1^{er} prescrit de n'estimer la dépréciation résultant de l'établissement de la servitude qu'en tenant compte de l'application de la loi du 28 mars 1870. Cette loi a produit trois effets : 1^o suppression de toute servitude intérieure ; 2^o faculté de dégréver certains polygones, dits exceptionnels, dans le rayon stratégique ; 3^o droit de reconstruire les bâtiments existant antérieurement à la servitude.

Il n'y aura donc pas d'indemnité, comme nous venons de le voir, pour les biens dégrévés par l'arrêté du 4 avril 1871 pris en exécution de la loi du 28 mars 1870, et il sera tenu compte du droit de reconstruire dans l'appréciation qui sera faite de la dépréciation subie par les autres biens du même propriétaire.

L'article 1^{er} mis aux voix a été adopté par 9 voix contre 5.

ART. 2.

Cet article ordonne la compensation de tous les résultats favorables et défavorables, produits par la création des ouvrages de fortification sur tout le patrimoine immobilier de celui qui réclame une indemnité. On ne fera donc pas le compte spécial de chaque propriété, mais on fera le compte global de chaque propriétaire, et ce n'est que pour autant que ce compte global solde en sa faveur, qu'il y aura lieu à indemnité, parce qu'alors seulement il y aura préjudice réel.

Grâce à cette disposition, il n'est pas à craindre qu'on n'abuse de la loi, et que celui, qui en définitive n'a pas été lésé, n'obtienne une largesse sous prétexte de réparation.

L'article est adopté.

ART. 3.

Le chiffre de l'indemnité est limité à un capital nominal de 1,500,000 francs en rente 3 p. c. Cette évaluation approximative a été donnée par le Gouvernement et acceptée par deux Sections centrales (rapport de M. Drubbel, du 15 novembre 1872). Il y a donc lieu de penser que la somme allouée sera suffisante ; mais s'il en était autrement, chacun des intéressés n'obtiendrait qu'une quote-part proportionnelle, de même que les victimes des événements de guerre de la révolution n'ont obtenu que 82 p. c. du montant de leurs pertes.

Comme le projet ne reconnaît pas de droit aux propriétaires lésés et n'admet qu'une obligation morale basée sur des considérations d'équité, il est évident que l'indemnité à allouer peut être limitée à une somme fixe, et vos

(5)

Commissions trouvent qu'il est, sous tous les rapports, préférable qu'il en soit ainsi.

L'article est adopté.

ART. 4, 5 et 6.

Adoptés sans observations.

Vos Commissions ont l'honneur de vous proposer, à la majorité de 9 voix contre 5, l'adoption de la Loi.

Le Président,
Baron H. DELLAFAILLE.

Le Rapporteur,
Baron d'ANETHAN.

De nombreuses pétitions ont été adressées au Sénat pour prier cette assemblée d'adopter le Projet de Loi sur les servitudes militaires. Ces pétitions répondent au doute qui avait été émis sur l'accueil que feraient les intéressés au projet tel qu'il a été amendé par le Gouvernement et voté par la Chambre.

On se demandait si l'on ne considérerait pas comme illusoire l'indemnité accordée qui ne donne qu'une moyenne de 250 fr. de capital pour chacun des 6,000 hectares grevés de servitudes militaires; mais les intéressés, en acceptant les bases de la loi, ont compris que s'il y a des dépréciations considérables (pièces de la Chambre, session 1869-70, n° 81, p. 42 et suivantes. *Annales parlementaires*, Chambre des Représentants, 1872-73, p. 103), ce ne sont pas là les cas les plus fréquents, et que, par contre, il y a des propriétés rurales éloignées des villes pour lesquelles la dépréciation est presque insignifiante. On ne peut donc pas calculer à l'aide d'une moyenne la répartition qui se fera de la somme de 1,500,000 fr. et, du reste, la moyenne de 250 fr. n'est pas même exacte, puisque bon nombre d'hectares seront exclus de la répartition par le système de compensation admis par l'art. 2.

Vos Commissions vous proposent le dépôt de ces pétitions sur le bureau pendant la discussion de la Loi.

Le Président,
Baron DELLAFAILLE.

Le Rapporteur,
Baron d'ANETHAN.