

DÉSIGNATION DES DÉPENSES ET SERVICES.	CHARGES		TOTAL.
	ordinaires et permanentes.	extraordin. et temporaires.	
CHAPITRE XX.			
SERVICE DE SANTÉ.			
Art. 134. Inspection du service de santé, des éta- blissements dangereux, insalubres ou incommodes projetés ou en exploitation; personnel; frais de route et de séjour, dépenses diverses et travaux relatifs à cette inspection; frais des commissions médicales provinciales; service sanitaire des ports de mer et des côtes; subsides en cas d'épidémies; encourage- ments à la vaccine; institut vaccinal de l'Etat; subsides aux sages-femmes pendant et après leurs études; 1 ^o pour les aider à s'établir; 2 ^o pour les indem- niser des soins de leur art qu'elles donnent aux femmes indigentes; récompenses pour services ren- dus pendant les épidémies; publications relatives aux sciences médicales; subsides, souscriptions et achat de livres, impressions et dépenses diverses. — Conseil supérieur d'hygiène publique; jetons de présence, frais de route et de séjour, frais de bureau et frais de publication des travaux du conseil. . . .	116,000 » 30,000 »	» »	146,000 .
CHAPITRE XXI.			
TRAITEMENTS DE DISPONIBILITÉ.			
Art. 136. Traitements temporaires de disponibilité. (Une somme de 8,000 francs pourra être transférée de l'art. 136 à l'art. 2, personnel.)	»	29,532 »	29,532 .
CHAPITRE XXII.			
DÉPENSES IMPRÉVUES.			
Art. 137. Dépenses imprévues non libellées au budget	5,900 »	»	5,900 .
Total du budget du ministère de l'intérieur. . fr.	15,425,950 96	579,097 22	15,998,028 18

89. — 2 AVRIL 1873. — LOI qui alloue des indemnités du chef des servi-

tudes militaires (1). (Monit. du 3 avril 1873.)

(1) CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Séance de 1870-1871.

Documents parlementaires. — Exposé des motifs et texte du projet de loi, p. 137-139. — Rapport. Séance du 19 avril 1871, p. 351-356.

Séance de 1872-1873.

Documents parlementaires. — Amendements présentés par le gouvernement. Séance du 13 novembre 1872, p. 22-23. — Rapport sur ces amendements. Séance du 13 novembre 1872, p. 133-136.

Annales parlementaires. — Discussion. Séances des 28 novembre 1872, p. 90-100; 29 novembre,

p. 101-112, et 30 novembre, 114-124. — Adoption. Séance du 30 novembre, p. 123.

SÉNAT.

Séance de 1872-1873.

Documents parlementaires. — Rapport. Séance du 26 décembre 1872, p. 6.

Annales parlementaires. — Discussion et adoption. Séance du 3 mars 1873, p. 56-59.

PRINCIPE DE LA LOI.

Un projet de loi dû à l'initiative parlementaire, ayant entre autres pour but d'accorder une indem-

nité aux propriétaires de terrains grevés de servitudes militaires, fut présenté le 18 novembre 1864 à la chambre des représentants. La section centrale qui s'occupa de la discussion 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.

Ce projet reconnaissait aux propriétaires d'immeubles grevés de servitudes militaires un droit positif à une indemnité proportionnée au dommage souffert.

C'était la consécration d'un principe qui avait toujours été repoussé par la jurisprudence.

Le cabinet du 7 décembre 1871 crut devoir modifier le projet sous deux rapports : 1° en éliminant la question de principe (le droit à une indemnité proportionnée au dommage souffert); 2° en limitant à une somme fixe les conséquences financières de l'indemnité à accorder. — Le nouveau projet était accompagné des observations suivantes :

« Les amendements ont pour objet principal d'éliminer du débat la question de droit ou de principe et de préciser les conséquences financières du vote que la chambre sera appelée à émettre.

« Sans se prononcer sur le droit à l'indemnité à raison de l'établissement de servitudes d'utilité publique, la loi allouerait un capital de 1,500,000 fr. en rentes à 3 p. c. comme la loi du 1^{er} mai 1842 l'a fait pour les indemnités de guerre de la révolution.

« Cette somme est égale au chiffre présumé nécessaire.

« Il ne paraît pas douteux qu'elle suffira puisque la compensation des plus et moins values est étendue. Cette compensation sera appliquée non-seulement à la propriété grevée de servitude, mais au patrimoine immobilier tout entier du propriétaire s'il profite d'une plus-value causée par l'un des ouvrages des fortifications qui engendrent la servitude.

« Le système d'imputation sur la contribution foncière est supprimé. L'indemnité sera donnée en titres de rentes sur l'Etat. Ces rentes seront acquises à l'indemnité.

« Comme en 1842, une commission nommée par arrêté royal statuera sans aucun recours administratif ou judiciaire.

Bruxelles, le 13 novembre 1872.

MALOU.

Le rapporteur de la section centrale, l'honorable M. DRUBBEL, a parfaitement exposé le principe de la loi. — Voici comment il s'est exprimé au début de la discussion générale du projet de 1871 :

« Messieurs, comme rapporteur de la section centrale, je désire m'expliquer sur le principe même du projet de loi et déduire devant la chambre les principaux motifs qui l'ont fait agréer.

« En reconnaissant qu'il importe d'indemniser ceux dont les propriétés sont dépréciées par l'établissement de la servitude militaire, la section centrale ne s'est point préoccupée de la question de savoir si juridiquement une indemnité est ou

n'est pas due. Elle a écarté par la question préalable la proposition d'un de ses membres de reconnaître et de proclamer formellement, à l'occasion du projet de loi, comme un principe de droit et de justice, qu'il y a lieu à indemniser chaque fois que, par suite d'une mesure de l'autorité publique, la propriété d'un citoyen est dépréciée.

« Au premier aspect, cette proposition paraît, il est vrai, très-rationnelle; mais, messieurs, pour peu qu'on y réfléchisse, la question change de face.

« J'estime, pour ma part, qu'on ne saurait prétendre avec fondement qu'il y a, même théoriquement, obligation juridique à désintéresser tous ceux qui peuvent souffrir par ce qu'on appelle assez improprement « servitude d'utilité publique. »

« Les charges que parfois le législateur est dans la nécessité d'imposer à la propriété ne constituent pas toujours une véritable atteinte au droit.

« Sans doute, la propriété est une nécessité sociale, ou plutôt la base matérielle de la société; sans doute la société doit, si elle ne veut périr, porter au maintien du droit de propriété la plus jalouse sollicitude; c'est un droit que le législateur ne crée point lui-même, qu'il est obligé, au contraire, de reconnaître et de respecter. Mais il est certain et incontestable aussi qu'il appartient au législateur d'organiser ce droit, d'en régler l'usage et l'exercice pour le coordonner avec l'exercice d'une multitude d'autres droits et avec les exigences de l'intérêt public.

« Ainsi que l'a fait observer avec raison un éminent magistrat, le droit de propriété, qui assimile le pouvoir d'une personne sur une chose au pouvoir qu'elle a sur elle-même, ne peut avoir plus d'étendue pour celui auquel il appartient, que n'en a pour lui son droit de liberté individuelle; en d'autres termes, un propriétaire ne peut avoir, à ce titre, plus de pouvoir sur sa chose qu'il n'en a sur sa personne; et de même que la loi, gardienne de l'ordre et de la sûreté publique, peut, dans certaines conditions, ordonner ou défendre certains actes personnels à tout individu qui se trouverait dans ces conditions et limiter ainsi la liberté de sa personne; de même, elle peut, dans des conditions également déterminées d'avance, ordonner ou défendre certains actes sur les choses qui se trouveraient dans ces conditions, et limiter ainsi la liberté d'en user et d'en disposer, sans qu'on puisse voir dans ces dispositions une atteinte au domaine de propriété.

« Aussi le code civil, tout en proclamant, dans l'art. 543, que nul ne peut être privé de sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité, — principe que notre pacte fondamental s'est approprié et a mis hors des atteintes mêmes du législateur, — n'en dispose pas moins en même temps, article 544, que la jouissance de la propriété est soumise aux restrictions à établir par la loi ou par les règlements, et qu'au nombre de ces restrictions sont les servitudes légales, servitudes dérivant, aux termes de l'article 639, ou de la situation des lieux, ou des obligations imposées par la loi.

« Il existe une foule de cas où l'exercice du droit de propriété est limité et restreint par la loi :

« Les alignements dans les villes et communes. — Les plantations le long des routes. — L'obligation de laisser et de souffrir le chemin de halage le long des fleuves et rivières navigables. — La défense de faire des constructions à une certaine distance dans le voisinage des forêts nationales ;

de bâtir ou de creuser des puits à une certaine distance des cimetières; de faire des constructions ou des plantations à une certaine distance des chemins de fer, etc.

« Nous estimons que c'est dans le même sens que doit être envisagée la servitude militaire; elle n'a pas pour objet l'expropriation ou la privation totale ou partielle des fonds qui en sont frappés; elle n'enlève point la propriété en tout ou en partie, elle n'en entame que l'usage ou l'exercice.

« Si donc il s'agissait dans l'occurrence, et à l'occasion du projet de loi qui nous est soumis, d'ériger en principe de droit que tout établissement d'une servitude d'utilité publique, quelle qu'elle soit, doit amener l'allocation d'une indemnité, je m'y refuserais et je crois ne pas trop me hasarder en affirmant que la majorité de la section centrale s'y serait également opposée.

« A mes yeux, proclamer que tout sacrifice individuel au profit de tous doit être nécessairement et toujours dédommagé par la généralité, c'est bien moins consacrer un prétendu droit naturel que méconnaître les conditions essentielles de l'ordre social et de l'existence des nations; ce serait en tous cas modifier le régime normal de la propriété en Belgique, supprimer la disposition restrictive de l'article 344 du code civil, bouleverser notre législation dont cette disposition est l'un des principes fondamentaux et ouvrir la porte à une multitude de demandes d'indemnités injustifiables; ce serait enfin gratifier les propriétaires actuels qui ne possèdent leurs biens qu'en vertu de titres conformes aux principes du code civil.

Mais d'un autre côté, messieurs, il est vrai de dire aussi, avec le magistrat que nous citons tout à l'heure, que le législateur ne saurait assez s'inspirer toujours du respect dû à la propriété, et lorsque, dans un intérêt de premier ordre et obéissant à une impérieuse nécessité, il impose un sacrifice particulièrement lourd et exceptionnel, il est juste, il est équitable qu'il apporte à la rigueur du droit les tempéraments conciliables avec les besoins et les charges du trésor public, et indemnise ceux qu'il atteint dans la mesure du possible, non pas en exécution d'une obligation de strict droit, mais en vue de l'équité et de la modération avec lesquelles un gouvernement doit toujours exécuter ses pouvoirs.

« Et c'est du reste ce que le législateur a maintes fois fait. Dans bien des cas, en l'absence de tout devoir de stricte justice, la loi a accordé des indemnités rien qu'en vue de l'équité; ainsi entre autres :

« L'indemnité accordée aux riverains du chef de l'établissement d'un chemin de halage le long des rivières nouvellement rendues navigables (décret du 22 janvier 1808);

« Le dédommagement octroyé aux propriétaires des usines et moulins légalement établis au cas de réduction de l'élévation des eaux à l'occasion d'un travail d'utilité publique (loi du 1^{er} septembre 1807, article 18);

« Le dédommagement accordé par la loi en 1842 aux victimes de la guerre avec la Hollande.

« Et c'est ce que la chambre vient de faire encore récemment, le 3 juillet 1871, quand elle a voté la loi ayant pour objet la suppression des jeux de Spa, loi qui, pour des motifs d'équité très-discutables, alloue des indemnités à la commune de Spa et autres localités, en compensation de la perte de revenus qui résultera pour elles de la suppression de ces jeux.

« A ce point de vue, messieurs, le principe du projet de loi se justifie à tous égards. Il n'y a qu'à reproduire les raisons que, il y a dix ans déjà, on faisait valoir dans cette enceinte.

« Les nombreux procès surgis autrefois à l'occasion des servitudes militaires attestent les vives réclamations et la résistance des parties intéressées.

« Ces réclamations se produisent jusqu'au sein du parlement.

« Aussi le gouvernement n'y est-il pas resté sourd, et dès 1863 il proposa à la législature d'apporter à la loi sur les servitudes militaires des modifications améliorant sensiblement la situation des bâtisses qui existaient avant l'établissement des forteresses; ces propositions aboutirent à la loi du 28 mars 1870.

« Les lois des 10 juillet 1791, 9 décembre 1811 et 4 février 1815 interdisaient, dans un rayon déterminé, toutes constructions ou reconstructions, exhaussements ou excavations de terrain, creusements de caves ou de puits.

« Ainsi, non-seulement ces lois défendaient et défendent encore de construire sur un terrain nu dans le rayon d'une forteresse, mais elles empêchaient aussi la réparation et la reconstruction d'un bâtiment ancien et antérieur à la forteresse. Ces servitudes existaient même à l'intérieur des villes; ce point toutefois était controversé.

« Or, la loi du 28 mars 1870 déclare que ces servitudes n'existent pas à l'intérieur des villes, permet l'entretien, la réparation, la restauration et la reconstruction des bâtiments antérieurs à la servitude, et autorise le gouvernement à dégrever des servitudes tout ou partie des agglomérations d'habitations existantes dans la zone réservée.

« C'était là certes une amélioration notable et sensible; le gouvernement concédait tout ce que l'intérêt et la nécessité de la défense nationale lui permettaient de concéder.

« Cependant, messieurs, et malgré les adoucissements introduits par la loi du 28 mars 1870, il faut reconnaître avec l'exposé des motifs qu'entre toutes les charges imposées par la loi à la propriété, la servitude militaire est encore toujours une des plus rigoureuses, des plus lourdes et des plus exceptionnelles.

« Elle entame, en effet, sur une grande étendue, dans un rayon variant de 300 à environ 600 mètres, la propriété foncière dans un de ses éléments les plus précieux, l'exercice du droit de creuser et de bâtir. Or, sans parler de l'intérieur des villes que la loi de 1870 a mises hors de cause, mais même à la campagne, ce droit n'est-il pas dans beaucoup d'occasions, pour le propriétaire, la source de grands bénéfices, et dans d'autres ne permet-il pas l'exécution de travaux d'agrément ou de convenance qui peuvent être pour l'occupant d'un grand prix?

« N'est-il pas vrai de dire que la suppression de ce droit ne fait pas seulement évanouir toute espèce d'accroissement de valeur, mais est souvent immédiatement et sérieusement dommageable?

« Qu'on y réfléchisse un instant, messieurs: s'agit-il de terres arables, il faut conserver leur destination ancienne et actuelle; plus moyen d'y ériger une maison de campagne.

« S'agit-il de terrain à bâtir, celui-ci perd aussitôt sa destination, et le propriétaire ne peut plus que regretter de n'avoir pas réalisé ses projets avant l'établissement de la forteresse. Il ne pourra même le faire servir à une simple briqueterie, car

il lui est défendu de creuser aussi bien que de bâtir.

« Le propriétaire avait-il, au contraire, déjà antérieurement édifié des bâtiments sur sa propriété et s'agit-il d'un établissement industriel ou agricole, il pourra conserver ses bâtiments, il pourra même, en vertu de la loi du 28 mars 1870, les entretenir, restaurer et au besoin reconstruire, mais, quelles que soient les exigences des progrès de son industrie, il ne pourra leur donner aucune extension; la servitude le condamne à conserver le *statu quo*.

« La servitude militaire est une des charges les plus lourdes, car elle n'emporte avec elle aucune compensation au dommage; bien au contraire, à côté de la servitude pèse sur ces terrains une terrible éventualité: les derniers événements sont là pour le prouver. En cas de guerre, en cas d'invasion du pays par une armée ennemie, ce sont précisément les propriétés avoisinant les forteresses qui auraient le plus à souffrir, qui seraient ravagées et dévastées.

« La servitude militaire est une des charges les plus exceptionnelles, car elle ne frappe que certaines localités du pays; elle n'existe que dans six arrondissements sur quarante-deux dont se compose le pays.

« Et cette charge n'existe pas dans l'intérêt des propriétaires; elle est établie dans un intérêt supérieur, dans l'intérêt de la défense et de la conservation de notre indépendance, dans l'intérêt exclusif de la généralité.

« Tout cela, messieurs, n'est pas contestable et ne sera pas sérieusement contesté. Mais il est une objection qui s'est produite, qui se produira encore et qu'il faut rencontrer.

« On conteste que l'équité commande de désintéresser les grevés de la servitude militaire; on va même jusqu'à soutenir qu'il y aurait iniquité à le faire et ce uniquement parce qu'il y a une foule d'autres servitudes, tout aussi graves, tout aussi onéreuses, qu'on n'indemnise pas, qu'on ne pourrait absolument pas indemniser; que dès lors accorder une indemnité aux uns et ne pas en accorder aux autres, constituerait un privilège.

« Cette objection est plus spéieuse que réelle et ne me touche guère.

« Et d'abord, il ne saurait être ici question de privilège, puisqu'il ne s'agit que de la réparation d'un dommage réel causé par le fait de l'Etat.

« Ensuite, de ce qu'il n'est pas possible de faire disparaître tous les abus à la fois, faut-il en conclure qu'il faut maintenir même ceux auxquels on pourrait facilement et pratiquement remédier? Ce serait évidemment vouloir enrayer tout progrès, proscrire toute amélioration.

« Sans doute, il restera un grand nombre d'autres charges et inconvénients désagréables et pénibles qu'on ne peut soit immédiatement, soit absolument pas faire disparaître; mais ce n'est certes pas une raison pour ne pas dédommager, quand on le peut, ceux que l'on atteint plus particulièrement et plus onéreusement.

« D'ailleurs, nous avons établi que déjà plus d'une fois le législateur l'a fait.

« Et puis, messieurs, quoi qu'on en dise, il faut bien reconnaître que, pour bien des propriétés, aucune autre charge ou servitude réelle n'est aussi préjudiciable que la servitude militaire.

« Ainsi, les restrictions ou défenses édictées contre les terrains avoisinant les routes pavées et ferrées ne grèvent qu'une bande très étroite, insignifiante même, si on la compare à la zone de la

servitude militaire; la route, et dans beaucoup de cas la voie ferrée, offrent des avantages qui compensent le dommage.

« D'un autre côté, la voirie pavée et ferrée s'étend sur toute la surface du pays et n'est pas le partage de quelques communes.

« La zone forestière, qui n'a que 400 mètres dans sa partie principale, est aussi éloignée des villes que la zone militaire en est rapprochée, et l'autorisation d'y construire est rarement refusée.

« Les mesures et restrictions douanières elles-mêmes ne sont pas à comparer à la servitude militaire, au point de vue, bien entendu, du préjudice à en résulter pour la propriété.

« A la vérité, dans une requête qui a été adressée à la chambre au mois de juillet de l'an passé, des habitants et le conseil communal de Péruwelz ont prétendu le contraire; mais pour le prétendre il leur a fallu exagérer les choses.

« Permettez-moi, messieurs, de vous lire ici une partie du rapport sur cette pétition, que j'ai eu l'honneur de déposer le 17 novembre 1871, au nom de la section centrale à laquelle cette pétition avait été renvoyée :

« A en croire les pétitionnaires, ce n'est pas seulement, comme pour la servitude militaire, « la propriété qui reçoit une atteinte profonde par la privation du droit de bâtir et de creuser, » mais c'est encore « le commerce et l'industrie qui sont paralysés dans leur développement, » c'est « la liberté individuelle qui est livrée à toutes les vexations que l'arbitraire des agents pourra imaginer. » Les charges étant au moins aussi lourdes, disent les pétitionnaires, l'équité commande les mêmes mesures de réparation.

« Dans tout ceci, il n'y a qu'un vice, mais il est capital : le tableau tracé par les auteurs de la requête est en grande partie une œuvre d'imagination.

« Il suffit de consulter les renseignements donnés par le gouvernement, ou plutôt le travail fourni par lui, indiquant en détail en quoi consistent les mesures de police douanière, pour se convaincre que le territoire soumis à la police douanière est grevé bien plutôt de servitudes personnelles que de servitudes réelles.

« A part l'interdiction de bâtir à moins de dix mètres de la frontière, servitude bien légère, analogue à celle qui grève les terres contiguës aux voies ferrées, les propriétaires des terrains situés dans le rayon douanier peuvent en tirer toute la valeur en les couvrant de bâtisses. La défense d'y ériger certaines usines n'est pas une cause réelle de dépréciation par suite des nombreuses facilités d'utilisation lucrative qui restent aux propriétaires. Si les servitudes militaires n'allaient pas plus loin, il est permis de croire qu'aucun de ceux qui les subissent ne songerait à réclamer une indemnité, et bien certainement aucun gouvernement ne songerait à leur en accorder. Dès que le propriétaire du sol peut bâtir, il n'éprouve pas de préjudice sérieux.

« Aussi ce dont se plaignent les habitants des frontières, ce n'est pas de la dépréciation de leurs immeubles, c'est exclusivement des ennuis, des formalités auxquelles la circulation des marchandises astreint les personnes qui les transportent ou qui en sont les détenteurs. Ils réclament, non la réparation d'une perte subie, mais la libération d'entraves apportées à la circulation.

« Chacun subit ces entraves au passage de la

« frontière et du rayon douanier, comme les négociants qui entretiennent subissent les formalités d'entrepôt, comme les brasseurs, les fabricants et les raffineurs de sucre supportent celles imposées par l'administration des accises; ce ne sont là que des mesures de surveillance, comme sont mesures de surveillance les conséquences de l'état de siège, comme le sont toutes les mesures de police, qu'elles soient fiscales, administratives ou judiciaires.

« On ne doit pas ranger, dit Dalloz, *vo Servitude*, n° 393, parmi les servitudes d'utilité publique « les assujettissements imposés aux manufactures, usines et magasins situés dans le rayon des douanes. Dans ce cas et dans d'autres analogues, l'assujettissement est imposé à l'exercice de l'industrie, et non à la propriété immobilière, et dès lors il n'a pas le caractère de servitude, et quoique l'intérêt public soit intéressé à l'exécution de la loi. »

« Peut-on prétendre avec les pétitionnaires que les mesures de surveillance ou de police douanière sont de nature à entraver le commerce et l'industrie, à en paralyser le développement? Les faits prouvent que, grâce précisément à cette situation si favorable aux relations internationales, l'agriculture, le commerce et l'industrie ont pris sur plusieurs points de nos frontières un développement considérable. Et n'y a-t-il pas aussi une très grande exagération à soutenir que la servitude douanière va jusqu'à méconnaître, pour une catégorie de Belges, le principe constitutionnel de l'inviolabilité du domicile et du respect des personnes? »

« Autant vaudrait prétendre que la liberté individuelle n'existe pas pour les voyageurs qui sont soumis à la visite de la douane, ou même que cette liberté n'existe pas du tout en Belgique, attendu que le code d'instruction criminelle donne à un magistrat le droit de faire des perquisitions domiciliaires.

« Les griefs que nous venons d'examiner ne sont pas les seuls motifs mis en avant par les auteurs de la pétition; à l'appui de leur thèse, ils présentent encore deux autres considérations accessoires.

« La première, c'est que les localités qui sont situées sur la frontière ont subi encore récemment le fardeau des logements militaires. Mais elles n'ont pas été seules, d'autres localités au centre du pays, et notamment les villes de Louvain, Diest et Hal, ont eu cette charge tout comme certaines localités sur la frontière.

« La seconde, c'est que, en cas de guerre, les habitants du rayon douanier auraient le plus à souffrir d'une invasion ennemie.

« Cet argument eût pu avoir quelque valeur aussi longtemps que nos frontières étaient hérissées de forteresses; mais depuis 1839 il a perdu toute sa force. Pour un pays qui a la situation de la Belgique, et qui a préféré le système de défense concentrique, ce raisonnement ne se conçoit plus. »

« A ces considérations du rapport, j'en ajouterais une autre qui ne me paraît pas sans valeur : En supposant que les inconvénients résultant de la police douanière influent véritablement sur la valeur de la propriété, ces inconvénients dérivent d'une situation naturelle bien plutôt que du fait du gouvernement; en d'autres termes, le gouvernement n'est pas libre de choisir ses frontières comme il choisit l'emplacement de ses forteresses.

« Ce n'est pas à dire, messieurs, que je conteste aux habitants de la zone douanière le droit de se plaindre; je m'associe au contraire au vœu émis par le conseil provincial du Hainaut et par notre commission permanente de l'industrie, de voir au plus tôt réduire dans toute la limite du possible les mesures gênantes et parfois tracassières de la surveillance douanière. Ce que je soutiens, ce que j'ai voulu établir, c'est qu'au point de vue de la propriété, les restrictions douanières ne sont de loin pas aussi préjudiciables que la servitude militaire, et que d'ailleurs elles sont de telle nature qu'il serait absolument impossible d'en calculer le dédommagement en argent.

« Je crois vous avoir démontré, messieurs, que de graves motifs d'équité nous conviennent à voter le principe du projet de loi, et en le votant nous ne ferions que suivre l'exemple que nous ont donné deux peuples voisins qui se distinguent par leur sens pratique et leur prudence : la Hollande depuis 1833 et l'Angleterre en 1860 ont admis le principe de l'indemnité à raison du dommage causé à la propriété par l'établissement de servitudes militaires.

« Cependant, messieurs, et par cela seul que le principe de l'indemnité, quoique juste et équitable au fond, ne s'impose pas à l'Etat comme une obligation de strict droit, on pouvait en devoir se demander si en l'adoptant on ne s'exposait pas au danger d'aggraver considérablement les charges du trésor public.

« Eh bien, messieurs, il a été prouvé, dans le premier rapport que j'ai eu l'honneur de déposer au nom de la section centrale, que ce danger n'existe pas, et que le montant des indemnités pouvait être évalué comme il l'était par le gouvernement à 1 1/2 million de francs en capital, soit 60,000 francs en rente au taux de 4 p. c. proposé dans le projet de loi, et 45,000 francs au taux de 3 p. c. proposé par la section centrale, c'est-à-dire, en définitive, à un chiffre ne s'écartant pas notablement du montant de la contribution foncière des propriétés dépréciées.

« Il ne faut pas perdre de vue, en effet, d'une part, que l'application des polygones exceptionnels autorisés par la loi du 28 mars 1870 a déjà restreint notablement le montant des indemnités à payer, et que, d'autre part, le projet de loi n'alloue l'indemnité qu'à celui qui justifiera d'un dommage et dans la mesure du dommage justifié et constaté; or, si en théorie le droit de bâtir a toujours une valeur, en pratique cette valeur sera parfois extrêmement minime.

« Souvent aussi le préjudice sera compensé par les avantages que l'établissement de la forteresse peut avoir procurés; il en est, en effet, pour qui le voisinage d'un fort ou d'une citadelle peut devenir profitable; les travaux de fortification ont pu favoriser la culture d'une propriété par la suppression de remblais et fossés, par une amélioration du drainage, etc., que sais-je?

« Quoi qu'il en soit, le gouvernement, par ses amendements, vient de proposer comme limite à l'indemnité le chiffre de 1,500,000 francs, capital nominal en rentes calculées seulement au taux de 3 p. c.

« Réduite à ces proportions, l'indemnité est à coup sûr modérée et équitable, et aucun motif sérieux puisé dans la crainte d'exposer le fisc ne saurait plus nous engager à ne pas l'admettre.

« Quant à l'ensemble des amendements proposés par le gouvernement, la section centrale les

a adoptés à l'unanimité des cinq membres présents; c'est qu'en effet ils répondent complètement aux vœux et aux motifs qui l'ont guidée dans l'adoption du principe de l'indemnité : tout en donnant entière satisfaction aux intéressés, ils ont le double avantage de laisser de côté la question théorique et de principe qui nous divise, et de dégager l'inconnu de la question d'argent qui aurait pu effrayer beaucoup d'entre nous.

« Je dis que ces amendements donnent satisfaction entière aux intéressés : il ne saurait être douteux, en effet, que le chiffre de l'indemnité sera suffisant, car c'est le chiffre présumé nécessaire d'après les évaluations du gouvernement et de deux sections centrales, même alors que la compensation des plus et moins values ne devait s'appliquer qu'à l'ensemble de la propriété grevée de servitude; or, l'extension de cette compensation même à tous autres immeubles appartenant au même propriétaire est à la fois juste et équitable et de nature à restreindre encore l'importance du chiffre du dommage réel à indemniser.

« Nous disons que cette extension de la compensation est équitable, car ce serait faire injure aux intéressés que de supposer qu'ils veulent bénéficier et s'enrichir à l'occasion de ce qui n'est et ne peut être pour eux qu'un dédommagement.

« Tels sont, messieurs, les considérations et les motifs qui ont déterminé la section centrale à adopter le principe du projet de loi; je crois qu'ils sont de nature à entraîner aussi l'adhésion de la Chambre. » (*Scance* du 23 novembre 1872. *Ann. parl.*, p. 90 et suiv.)

— *Quant aux conséquences financières de la loi, le rapport de la section centrale s'exprime en ces termes :*

« Quant aux conséquences financières du projet de loi, elles seront certainement bien moins importantes qu'on ne serait porté à le croire de prime abord : il ne faut pas perdre de vue que le dommage devra être dûment justifié et compensé avec les avantages que l'établissement de la fortresse peut avoir procurés; la loi du 28 mars 1870 et l'application qu'en a faite l'arrêté royal du 4 mars 1871 restreindront encore notablement le chiffre des indemnités.

« Au surplus, la section centrale propose de ramener à 5 p. c. le taux de la rente fixé par le projet de loi à 4 p. c.

« Dans sa réponse à la cinquième question, le gouvernement évalue à un million et demi en capital ou 60,000 francs en rente le montant des indemnités que l'exécution du projet de loi mettra à sa charge.

« En déduisant des 6,326 hectares grevés de servitudes en vertu des lois générales, les polygones exceptionnels établis par l'arrêté royal du 4 mars 1871, en vertu de la loi du 28 mars 1870, soit une étendue de 239 hectares (voir plus bas les tableaux fournis par le gouvernement), il reste en Belgique 6,027 hectares grevés de servitudes militaires, soit 1/490 du territoire, dont la contenance totale est de 2,945,359 hectares.

« La contribution foncière du royaume étant évaluée, pour l'exercice 1871, à 19,450,000 francs, les terrains grevés de servitudes y contribuent pour 1/490 ou 39,000 francs, en supposant que le revenu cadastral de ces 6,000 hectares soit, en moyenne, égal à la moyenne du pays entier. Cette

supposition ne s'écartera guère de la vérité, car, s'il est vrai qu'il se rencontre peu d'habitations dans la zone maintenue, elle avoisine les villes : Anvers, Liège, Namur, Termonde, Diest, et l'on sait que les propriétés rurales se louent généralement en raison de leur proximité des villes.

« L'estimation du dommage à réparer, telle qu'elle est faite par le gouvernement, ne s'écarte pas notablement du montant de la contribution foncière des propriétés dépréciées.

« 60,000 francs par an, estimation de la rente 4 p. c., équivalent à 10 50/100 du revenu cadastral de ces immeubles, si 39,000 francs est leur charge foncière, soit 6 70/100 de ce revenu.

« 45,000 francs, estimation de la rente 3 p. c., équivalent à 7 73/100 du revenu cadastral et n'excédent que de 1 p. c. le montant de la contribution foncière.

« Le revenu cadastral étant inférieur au revenu réel, l'indemnité, dans l'hypothèse d'une rente 3 p. c. supposerait un dommage moyen de 5 à 6 p. c. de la valeur des immeubles grevés de servitudes. Il est impossible d'évaluer plus bas le préjudice moyen occasionné par l'interdiction de bâtir.

« Réduite à ces proportions, l'indemnité est incontestablement équitable, car nul ne peut vouloir que 1/490 du pays supporte, dans l'intérêt général, sans compensation, une lourde charge dont les 489/490 sont exempts.

« Quant à l'évaluation même, faite par le gouvernement, nous croyons qu'on peut y avoir toute confiance.

« Le budget des voies et moyens pour 1872 évalue le produit de l'impôt foncier à 20,660,000 fr., dont 1/490 donne 42,163 francs, soit, en chiffres ronds, 42,000 francs.

« Cet impôt devant être, à partir de 1872, de 7 p. c. du revenu cadastral, 4 p. c. de ce revenu égale 6,000 francs, et le revenu cadastral entier des propriétés grevées de servitudes serait de 600,000 francs.

« 60,000 francs, produit de la rente 4 p. c., donneraient 10 p. c. de revenu; 45,000 francs, produit de la rente 3 p. c., donneraient 7 1/2 p. c.

« Mais, comme il faut admettre que le revenu réel dépasse sensiblement le revenu cadastral, 45,000 francs ne donnent que 5 p. c. du revenu réel, ce qui porte le revenu des propriétés grevées de servitudes à 900,000 francs et leur valeur à 30,000,000 de francs, en capitalisant la terre à 3 p. c.

« Le rapport déposé le 10 février 1870, au nom de la section centrale chargée de l'examen d'une proposition d'indemnité pour les servitudes militaires, évalue à 20,000,000 de francs la valeur des immeubles grevés de servitudes militaires autour d'Anvers. Ce chiffre, pour 4,200 hectares, correspond à peu près à celui de 30,000,000 de francs pour la totalité, soit 6,300 hectares.

« Les évaluations concordantes sont une garantie de vérité. » (*Doc. parl.*, 1870-1871, p. 354.)

ETATS FOURNIS PAR LE GOUVERNEMENT ET REPRODUITS :
Doc. parl., 1870-1871, p. 352 et suiv.

Etat indiquant l'étendue de tous les terrains situés dans la zone des servitudes militaires du pays.

N. B. Les chemins, routes et rivières ne sont pas

Léopold II, etc. Les chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit :

Art. 1^{er}. Les propriétaires d'immeubles (1) grevés de servitudes militaires seront in-

compris dans les contenances indiquées dans cet état.

Désignation des places, forts, citadelles, etc.	CONTENANCE.		
	Hect.	Ares.	Cent.
Anvers (enceinte), y compris la lunette d'Hoboken, la lunette et le fortin de Deurne	1,324	18	91
CAMP RETRANCHÉ.			
A. — Rive droite.			
Fort n° 1.	239	39	92
— 2.	257	56	32
— 3.	228	50	80
— 4.	225	93	15
— 5.	259	»	80
— 6.	234	20	6
— 7.	226	77	61
— 8.	233	14	49
Fort de Merssem.	246	»	»
B. — Rive gauche.			
Fort de Cruybeke	194	50	»
— de Zwyndrecht	261	80	»
— de Sainte-Marie	176	24	61
Digue défensive.	169	»	»
Forts du bas Escaut: St-Philippe	80	51	25
— La Perle	111	2	50
— Lillo.	80	6	84
— Liefkenshoek	103	25	37
Termonde.	424	72	32
Diest.	484	40	61
Liège: Citadelle.	214	55	28
— Chartreuse (fort).	256	»	»
Namur.	333	50	27
Total.	6,326	31	11

Tableau indiquant l'étendue des terrains et bâties situés dans la zone des servitudes militaires du pays et compris dans les polygones dégrevés en vertu de la loi du 28 mars 1870, par l'arrêté royal du 4 mars 1871.

N. B. Les chemins, routes et rivières ne sont pas compris dans les contenances ci-dessous.

Désignation des places, forts, citadelles, etc.	CONTENANCE.		
	Hect.	Ares.	Cent.
Anvers (enceinte)	24	26	78
Camp retranché, fort n° 3	2	46	25
— — n° 4	4	86	30
— — n° 5	3	91	75
— — n° 6	12	96	40
— — n° 8	2	70	»
Fort Lillo.	4	57	10
— Sainte-Marie	2	82	25
Termonde.	1	92	40
Diest (ville)	1	40	70
Liège (citadelle).	63	61	25
— (fort de la Chartreuse).	95	71	»
Namur.	79	29	25
Total.	299	51	63

demnisés, conformément à la présente loi, du dommage qu'ils ont subi par la dépréciation résultant de l'établissement de la servitude (2), en tenant compte, s'il y a lieu, de

(1) *Propriétaires d'immeubles.* Le texte du projet primitif portait : *Propriétaires de terrains.* Le rapport de la section centrale dit :

« Pour faire mieux ressortir que cet article comprend les propriétés bâties, aussi bien que les propriétés non bâties, il est décidé de substituer le mot *immeuble* au mot *terrain.* » (*Doc. parl.*, p. 354.)

(2) *Dépréciation résultant de l'établissement de la servitude.* Le texte primitif portait : *Dépréciation produite par la servitude au moment où elle a été établie.* Cette disposition a donné lieu aux observations suivantes :

M. LELIEVRE : « Je me rallie au principe du projet de loi, parce que l'indemnité accordée est fondée sur des motifs sérieux d'équité.

« Toutefois, je pense que l'indemnité doit appartenir aux propriétaires actuels.

« En effet, lorsque les propriétaires antérieurs ont vendu l'immeuble grevé de servitudes, ils ont cédé tous les droits inhérents à la propriété sans aucune réserve.

« Les avantages présents et futurs attachés à cette propriété sont passés à l'acquéreur, dans tous les cas où il n'a été fait aucune réserve dans l'acte de vente.

« Si donc une indemnité est due, c'est aux propriétaires actuels qu'elle compete. Ils peuvent la réclamer en vertu de la cession absolue qui leur a été faite.

« Les propriétaires actuels y ont droit par cela seul que la propriété a été transférée sans modification.

« Ils ont le droit de profiter des avantages comme ils doivent supporter les inconvénients.

« Or, c'est un avantage attaché à la propriété que celui d'obtenir une indemnité du chef de servitude légale.

« Je ne conçois pas une indemnité accordée à ceux qui ont aliéné leurs droits sur l'immeuble et qui dès lors n'ont plus rien de commun avec le bien. Tous les avantages réels résultant de la propriété, même imprévus et éventuels, sont passés dans le patrimoine de l'acheteur.

« Si donc une indemnité est accordée, elle ne peut être déniée au propriétaire actuel qui, seul, est devenu propriétaire absolu et a le droit de recueillir tous les produits quelconques de l'immeuble, y compris tous les avantages, même inattendus, qui concernent la propriété.

« Il n'y a qu'une clause de réserve insérée dans l'acte de vente qui aurait pu restreindre les droits du cessionnaire. » (*Séance du 28 novembre 1872. Ann. parl.*, p. 93.)

M. MALOU, ministre des finances : « Mais à qui sera attribuée cette indemnité? Est-ce au propriétaire actuel? Est-ce au propriétaire ancien? Et comment la commission qui sera nommée pourra-t-elle décider cette question?

« J'entends le texte de la loi en ce sens que l'indemnité est due à celui qui était propriétaire au moment où la servitude a été établie. Et il ne peut pas en être autrement dans le système de compensation que je viens d'esquisser.

« Il ne serait pas admissible que, par suite de

l'application de la loi du 28 mars 1870 (1).

Art. 2. Si la création des ouvrages de fortification qui engendrent la servitude a produit une plus-value, soit au profit de tout ou partie de la propriété grevée, soit

au profit d'autres immeubles appartenant au même propriétaire, il n'obtiendra d'indemnité que s'il éprouve un préjudice après compensation des plus et moins values.

transactions, de ventes entre particuliers, on ait augmenté ou diminué les charges que l'Etat entend assumer pour réparer les servitudes établies.

« En principe, l'indemnité de dommage sera donc accordée à celui qui était propriétaire au moment où la servitude a été établie.

« Il y a eu des ventes dans l'intervalle. Elles peuvent s'être faites dans trois conditions différentes :

« 1° De manière que l'ancien propriétaire se soit réservé le droit éventuel. Pas de question dans ce cas.

« 2° Sans que le propriétaire ait fait des réserves. Dans ce cas, l'indemnité lui reviendra.

« 3° De manière, enfin, qu'il ait cédé le droit à son acheteur.

« Dans ce cas, on établira le chiffre de cette indemnité par le calcul du patrimoine tout entier tel qu'il était au moment de l'établissement de la servitude et, en vertu du contrat qu'il a fait, l'indemnité reviendra à celui qui est devenu propriétaire, mais pas de son chef, parce qu'il n'a pu changer les conditions dans lesquelles l'indemnité peut être allouée.

« Il ne s'agit donc pas du propriétaire actuel.

« La loi dit : « De la dépréciation produite par la servitude au moment où elle a été établie. »

« C'est là le point de départ, et ce sera la base d'appréciation de la loi. »

M. JOTTRAND : « Messieurs, l'article 1^{er} est atteint d'un vice de rédaction si réellement les Intentions du gouvernement sont ce que nous a dit tantôt M. le ministre des finances.

« M. le ministre se trouve, sur un point très-important du projet, en désaccord complet avec un honorable juriconsulte de cette chambre, M. Lelièvre, et il me semble qu'en matière de droit et d'interprétation de lois l'opinion de M. Lelièvre est d'un certain poids.

« Hier, l'honorable M. Lelièvre, examinant la question de savoir quelles seraient les personnes qui auraient le droit de toucher l'indemnité que veut distribuer le gouvernement; examinant la question de savoir si ce seraient les propriétaires actuels d'immeubles grevés de servitudes ou ceux qui étaient propriétaires au moment où la servitude a été établie, a conclu en faveur du système qui consiste à faire toucher l'indemnité par les propriétaires actuels. Tel est, d'après lui, le vœu du gouvernement; tel est le sens de la loi qui nous est proposée, et il trouve cela conforme aux principes généraux du droit.

« C'est l'interprétation que lui a donnée l'honorable M. Lelièvre. Aujourd'hui, l'honorable M. Malou nous dit : Pas du tout; ce sont les propriétaires anciens, ceux qui étaient propriétaires des immeubles grevés au moment où la servitude a été établie. Ceux-là seuls pourront réclamer et toucher l'indemnité.

« Si tel est vraiment le vœu du gouvernement, et je crois qu'en effet pour être juste et équitable il faut qu'il en soit ainsi, en supposant, bien entendu, qu'il y ait quelque équité dans votre proposition, il faut que la rédaction de l'article 1^{er} du

projet soit complètement modifiée. En effet, cet article dit :

« Art. 1^{er}. Les propriétaires d'immeubles grevés de servitudes militaires seront indemnisés, conformément à la présente loi, de la dépréciation produite par la servitude au moment où elle a été établie. »

« Pour le premier lecteur venu, cela confère l'indemnité aux propriétaires actuels, à moins qu'on ne dise explicitement le contraire quelque part dans la loi. Il faudrait donc, à moins que vous ne donniez à votre commission le droit d'interpréter les articles de loi autrement que nous n'avons l'habitude de les voir interpréter par les tribunaux sérieux, à moins que vous ne lui donniez le droit de déclarer qu'en disant blanc on a voulu dire noir, et vous me permettez de trouver ce pouvoir quelque peu exorbitant, il faut modifier la rédaction de l'article 1^{er}. » (Séance du 29 novembre 1872. Ann. parl., p. 111 et suiv.)

Dans la séance du 30 novembre 1872, M. MALOU, en présentant la nouvelle rédaction de l'article 1^{er}, disait :

« L'honorable M. Jottrand a fait remarquer qu'on n'avait pas clairement exprimé que la loi se rapportait, pour l'appréciation du dommage, aux faits existants à l'époque où la servitude a été établie.

« Pour résoudre cette objection qui m'a paru fondée, j'ai mis que les propriétaires seraient indemnisés du dommage qu'ils ont subi par l'établissement de la servitude. » (Ann. parl., p. 114.)

(1) En tenant compte, s'il y a lieu, de l'application de la loi du 28 mars 1870. Cette disposition ne se trouvait pas dans le texte primitif; elle a été ajoutée, sur la proposition de M. MALOU, ministre des finances, qui, répondant à une objection faite à ce sujet, disait :

« L'honorable M. Van Humbeeck a fait remarquer qu'un dégrèvement des servitudes a eu lieu en vertu de la loi de 1870 et il aurait pu ajouter qu'il y avait eu une amélioration des servitudes, prononcée par une autre disposition de la même loi.

« Il y a eu ce qu'on appelle les polygones irréguliers; le gouvernement, autorisé par cette loi, a supprimé la servitude pour certaines agglomérations ou parties d'agglomération situées dans le rayon réservé, en tant qu'il était possible de le faire sans nuire à la défense des forteresses.

« Il m'a paru qu'il fallait tenir compte de tous les dégrèvements qui résultent de la loi de 1870. Ainsi le système de la loi serait de n'accorder l'indemnité qu'aux conditions suivantes :

« En premier lieu, qu'il y ait dommage et, en second lieu, que la loi de 1870 n'ait pas diminué ou fait disparaître le dommage qui existait.

« L'honorable membre ne parle que de l'art. 2, mais il y a dans la loi de 1870 une seconde atténuation résultant de l'article 3. On a accordé la faculté de reconstruire des bâtiments, faculté qui n'existait pas dans la législation antérieure.

« L'honorable membre suppose encore qu'il n'y a plus aucune servitude intérieure, mais l'article

Art. 3. Le ministre des finances est autorisé à créer des rentes à 3 p. c. pour un capital nominal de 1,500,000 francs, qui seront réparties entre les propriétaires à indemniser (1).

qu'il vient de lire s'applique uniquement au rayon réservé des citadelles qui faisaient corps avec l'enceinte fortifiée. Or, il existe encore en Belgique, notamment à Liège, des servitudes qui sont réellement des servitudes intérieures; et pour celles-là, il faudra tenir compte du dégrèvement opéré par la loi de 1870.

« J'espère, messieurs, que moyennant cette rédaction les observations justes qui ont été produites dans la séance d'hier et dans celle d'aujourd'hui se trouvent écartées du débat, en ce sens qu'il y est pleinement satisfait. » (*Séance du 30 novembre 1872. Ann. parl.*, p. 114 et suiv.)

(1) M. BARA : « Je désire m'adresser à la bienveillance de M. le ministre des finances pour obtenir un éclaircissement.

« Dans l'organisation de nos lois sur la propriété, le créancier hypothécaire, quand on a déprécié la valeur de la propriété ou quand on a aliéné une partie de la propriété, a droit au montant de l'indemnité de dépréciation ou au prix de cette partie de la propriété.

« Je demande quelle va être la situation du créancier hypothécaire de propriétaires de biens grevés de servitudes militaires? On va payer le prix de ces servitudes militaires. A qui ce prix reviendra-t-il? Sera-ce au créancier hypothécaire en diminution de sa créance? Sera-ce au propriétaire du terrain comme créance chirographaire? Cette question est très-grave et je ne sais véritablement pas comment la résoudre.

« En effet, messieurs, le créancier hypothécaire n'a de privilège à exercer que sur des droits réels, civils.

« Or, le droit d'indemnité n'est pas un droit civil, puisqu'il n'est pas déferé aux tribunaux; c'est une faveur, c'est une créance chirographaire due à la bienveillance du gouvernement.

« Donc, il paraît difficile de dire que le créancier hypothécaire aura droit à l'indemnité. »

« Voici ce que dit l'article 10 de la loi hypothécaire :

« *Lorsqu'un immeuble, etc.*

« *Il en sera de même de toute indemnité qui serait due par des tiers à raison de la perte ou de la détérioration de l'objet grevé de privilège ou d'hypothèque.* »

« Comme ici il n'y a pas de droit civil, qu'il n'y a qu'une simple faveur et que c'est un tribunal exceptionnel qui va distribuer les indemnités, il n'y aura, pour le créancier hypothécaire dont la créance est exigible, qu'à pratiquer une saisie-arrière et à partager la somme saisie avec tous les autres créanciers de son débiteur. Il perd donc son privilège en ce qui concerne l'indemnité. Cela est si vrai, que si le propriétaire avait aliéné son immeuble, c'est lui qui conserve le droit à l'indemnité s'il en a fait réserve à son profit. C'est donc, d'après le projet, une simple créance.

« Le créancier hypothécaire peut-il intervenir devant la commission? Voici un cas qui peut se présenter : un immeuble a été exproprié et le produit a été insuffisant pour payer le créancier hypothécaire; est-ce que celui-ci pourra réclamer

La moindre coupure définitive sera de 100 francs en capital nominal.

Les appoints seront réglés en coupures provisoires.

Art. 4. Une commission de sept mem-

l'indemnité jusqu'à concurrence de ce qui lui reste dû? Il serait bien juste de le rembourser : il a prêté sur une propriété qui a perdu de sa valeur par l'établissement de la servitude. »

« M. DAUBAZZ, rapporteur : « On veut avoir mon avis sur la question de savoir si le créancier hypothécaire aura un droit de préférence sur l'indemnité? »

« Je n'éprouve aucun embarras à l'émettre, mais ce ne sera jamais qu'une opinion personnelle qui n'aura d'autre valeur pour les tribunaux que celle des raisons et des arguments sur lesquels je l'appuie. Eh bien, à mon avis la quotité allouée au propriétaire de l'immeuble dans la répartition de l'indemnité ne constituera qu'une créance purement personnelle et mobilière, sur laquelle le créancier hypothécaire n'aura pas un droit de préférence.

« Voici sur quels motifs je me base : d'après le projet en discussion, l'indemnité ne se détermine qu'après compensation des plus et moins values non-seulement de l'immeuble grevé, mais encore à raison de tous autres immeubles appartenant au même propriétaire, immeubles auxquels le créancier hypothécaire est ou du moins peut être complètement étranger; il s'ensuit que, d'après l'économie de la loi, c'est le propriétaire seul, et non le créancier hypothécaire au préjudice des créanciers chirographaires, que l'on veut dédommager.

« Mais il y a pour en décider ainsi un autre motif encore, puisé dans l'art. 10 même de la loi hypothécaire de 1851, article dont l'honorable M. BARA a donné lecture et sur lequel le créancier hypothécaire devrait baser son droit de préférence.

« Cette disposition, en effet, d'après laquelle la somme ou indemnité due par les tiers à raison de la perte ou de la détérioration de l'objet grevé du privilège ou de l'hypothèque doit être affectée au paiement des créances privilégiées ou hypothécaires, cette disposition, disons-nous, est contraire aux principes et exorbitante du droit commun; d'après le droit commun, si l'hypothèque frappe l'immeuble et les accessoires réputés immobiliers, elle ne s'étend pas aux choses mobilières; c'est par dérogation au droit commun que cette disposition, fondée sur une fiction légale qui suppose l'immeuble représenté par la somme ou indemnité due par des tiers, a été introduite dans la loi hypothécaire de 1851; à mon avis, cette disposition est faite uniquement pour les pertes par sinistres, le mot *sinistres* pris dans son acception générale; en d'autres termes, elle ne concerne que la destruction totale ou partielle de l'objet, c'est ce qu'il faut entendre par les mots *perte* et *détérioration* dont se sert la loi; en outre, cette disposition suppose une obligation rigoureuse de la part des tiers.

« Ainsi, par exemple, la disposition sera évidemment applicable dans le cas de l'article 1382 du code civil, à raison de la perte ou détérioration de la chose causée par le fait et la faute d'un tiers; ainsi encore au cas des dégradations ou des pertes

bres, nommée par le roi, statuera sur les demandes d'indemnité, souverainement et sans aucun recours, soit au gouverne-

ment, soit aux tribunaux, ni sur le fond, ni sur la forme (1).

Art. 5. Un arrêté royal déterminera les

dont répond le locataire, et autres cas analogues. Voilà le sinistre auquel la disposition fait allusion, et dans tous ces cas aussi les sommes ou indemnités dues de ce chef résultent d'obligations rigoureuses que la loi positive impose à ces tiers.

« Mais précisément aussi parce que cette disposition de l'article 10 de la loi hypothécaire s'écarte du droit commun, elle ne saurait être étendue à d'autres cas que ceux qu'elle prévoit, et elle ne saurait être étendue, à mon avis, à celui qui nous occupe, où il ne s'agit pas de sinistre, et où il n'y a pas d'obligation civile, juridique de l'Etat à indemniser du chef de l'établissement de servitudes militaires. Cette obligation, en effet, n'existe pas, et le projet de loi n'entend pas la créer; c'est précisément en quoi le projet amendé se distingue du projet primitif. »

M. MALOU, ministre des finances : « Je crois devoir répéter à la chambre quelle est, selon moi, l'économie de la loi.

« Y a-t-il un droit civil à obtenir l'indemnité ? Non.

« Nait-il des droits civils lorsque l'indemnité a été accordée par la commission ? Oui.

« Il n'y a pas de droit civil dans le sens de l'article 92 de la constitution, pour reconnaître si une indemnité est due. Mais lorsque la commission a déclaré qu'une indemnité est due, il y a un droit civil dont le règlement est à toutes fins de la compétence des tribunaux.

« Cette distinction est dans la nature des choses, elle est fondamentale et devrait écarter de nos débats toutes les hypothèses que l'on produit. Du moment que cela est, il est clair que la question relative aux créances hypothécaires doit être déferée aux tribunaux. Il est clair d'abord, d'après le texte même de la loi, qu'elle n'est pas de la compétence de la commission.

« A première vue, messieurs, j'incline à croire que les tribunaux décideront dans le sens de l'honorable M. Bara.

« On dit : Il y a donc conflit. Non, messieurs, il ne peut y avoir de conflit lorsqu'on discute en jurisconsultes amateurs, et comme je suis un avocat défrôqué depuis longtemps, j'hésite même à émettre mon avis.

« Je disais donc que j'inclinai dans le sens de l'opinion de l'honorable M. Bara, précisément à cause du texte de l'article 10 de la loi hypothécaire portant que l'indemnité due par rentiers à raison de dépréciation est une augmentation du gage hypothécaire. En dehors des raisons d'équité que l'honorable membre vient d'indiquer, je crois que cette disposition légale suffira pour déterminer en ce sens la jurisprudence des tribunaux.

« Mon honorable collègue, M. le ministre de la justice et moi, nous avons d'excellentes raisons de demander qu'on ne fasse pas un code, et un code complet, à l'occasion de cette loi-ci. En effet, cela est absolument impossible et non moins inutile. Du moment qu'il est bien reconnu que dès qu'il y a une indemnité allouée par la commission administrative, il y a un droit civil à l'égard duquel peuvent se produire toutes les prétentions des citoyens. Il est évident que nous discutons très-inutilement et que toutes ces questions devront,

le cas échéant, être déferées aux tribunaux.

« Mais l'honorable membre lui-même le suppose. Un créancier hypothécaire a exécuté et n'a pas été couvert de sa créance depuis le moment où le titre à l'indemnité est né, que fera-t-il ? Il fera naturellement ce que l'honorable M. Bara veut bien lui conseiller, il fera une saisie et les tribunaux décideront. Il était inutile de le dire dans la loi, et si l'on entrait dans cette voie, il faudrait transcrire une grande partie du code civil dans la loi actuelle.

« Les lois spéciales se complètent par le droit commun et il est inutile de rappeler le droit commun quant aux créanciers hypothécaires, quant aux masses indivises par succession et quant aux mille hypothèses dont les recueils de jurisprudence nous démontrent la vaste étendue. » (Séance du 30 novembre 1872. *Ann. parl.*, p. 118 et suiv.)

(1) L'établissement de la commission dont il s'agit à l'art. 4 a soulevé un scrupule constitutionnel dont il doit être fait mention ici : l'honorable M. THOMISSEN a dit :

« Aux yeux du gouvernement, cette commission est un comité de liquidation. Au contraire, selon moi, cette commission est un véritable tribunal exceptionnel et, par suite, un tribunal inconstitutionnel.

« Dès l'instant qu'on attribue aux habitants d'Anvers le droit de réclamer une indemnité, on leur attribue incontestablement un droit civil. On leur permet d'invoquer l'article 1382 du code civil, suivant lequel tout fait qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.

« Si ce n'est pas là un droit civil, il n'en existe nulle part.

« Or, suivant l'article 92 de la constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement (remarque le mot) de la compétence des tribunaux civils.

« Aucun doute sur la portée réelle de ce texte ne saurait être soulevé.

« Le projet de constitution soumis aux délibérations du congrès portait :

« Toutes les contestations qui ont pour objet les droits politiques et civils sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. »

« J'ai, d'ailleurs, une autre objection à présenter. A mon avis, le projet viole tout aussi manifestement l'article 94 de la constitution.

« Il ne peut, porte cet article, être créé de commissions ni de tribunaux exceptionnels, sous quelque dénomination que ce soit. »

« Remarquons d'abord que cette prohibition ne concerne pas seulement le pouvoir exécutif. Le texte, conçu en termes généraux, absolus, ne comporte aucune exception. Il est obligatoire pour le pouvoir législatif, comme pour le roi et les ministres.

« La constitution, disait M. Raikem, rapporteur de la section centrale, la constitution place le législateur dans l'heureuse impuissance de créer des commissions ou des tribunaux extraordinaires. »

« Or, je le demande à tout homme non prévenu, ne sommes-nous pas ici en présence d'une com-

formalités qui seront remplies par les réclamants et par les diverses autorités pour l'exécution de la présente loi. Il

fixera le délai dans lequel la commission devra terminer ses opérations.

Art. 6. Les décisions de la commission

mission, en présence d'un tribunal exceptionnel ?

« Quel est le caractère des tribunaux ordinaires ? Les juges sont nommés à vie, ils sont inamovibles, ils sont nommés de manière à offrir aux justiciables toutes les garanties de lumières et d'impartialité ; ils sont tenus de suivre des formes tutélaires, tellement importantes que quelques-unes d'entre elles, par exemple la publicité des séances, sont consacrées par la constitution elle-même.

« Et que voyons-nous ici ? De véritables juges, des juges qui statuent même en dernier ressort et sans que leurs décisions, quelle que soit l'erreur ou l'injustice qu'elles renferment, puissent jamais être réformées par une juridiction supérieure ; des juges nommés par une seule des parties intéressées, par celle qui doit payer ; des juges, chose étrange ! qui sont même dispensés de suivre les formes tutélaires prescrites par les lois nationales ; enfin des juges qui, en violation d'un troisième article de la constitution, l'article 100, ne sont pas nommés à vie.

« Y eut-il jamais au monde tribunal plus exceptionnel ?

« Remarquons, messieurs, que le projet, s'il était voté dans sa teneur actuelle, constituerait un précédent de la nature la plus grave.

« L'honorable M. Drubbel disait tout à l'heure qu'il fallait éviter d'introduire le désordre dans les principes essentiels de la législation. Or, c'est précisément à ce désordre, à cette incohérence que conduit ici l'introduction d'un tribunal exceptionnel.

« Que feriez-vous si le gouvernement, après avoir proclamé l'irresponsabilité du chemin de fer de l'Etat, venait vous dire que cependant, par esprit d'équité, il consent à ce qu'une commission ministérielle, jugeant en dernier ressort, accorde certaines indemnités ?

« Que feriez-vous si le gouvernement, en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, venait dire aux particuliers lésés : Je vous indemniserai, parce que la constitution m'y oblige ; mais, en même temps, je nommerai, moi, votre débiteur, une commission de liquidation chargée de fixer le quantum de cette indemnité ?

« Voteriez-vous des lois conçues en ce sens ?

« Je sais bien que l'article 4 du projet a été emprunté à la loi du 1^{er} mai 1842 sur les indemnités accordées à certaines localités pour dommages causés par l'invasion de l'armée hollandaise. Le cas n'est pas tout à fait le même. L'invasion d'une armée ennemie est un fait rare et exceptionnel, tandis que les précautions à prendre pour la défense nationale sont des précautions permanentes et qui peuvent bien souvent nécessiter des modifications aux travaux de fortification. Au surplus, l'objection ne saurait pas m'atteindre. Si j'avais eu l'honneur de faire partie de la chambre en 1842, j'eusse voté contre un tel article, comme je le ferai encore aujourd'hui.

« J'engage le gouvernement à renoncer au quatrième article de ses amendements. Il n'en a réellement aucun besoin. Une démonstration qui a été faite de la manière la plus lucide par M. Drubbel, c'est que le dommage causé, après les compensations indiquées par la loi, ne dépassera pas un million et demi de francs.

« Or, le gouvernement demande précisément à pouvoir disposer de cette somme. Qu'il laisse donc la procédure suivre son cours ordinaire, qu'il laisse aux juges nationaux leur mission habituelle et constitutionnelle. Quand les règles tracées par la constitution se trouvent en jeu, il faut se montrer prudent, scrupuleux même, et ne pas chercher à échapper aux prescriptions du pacte fondamental.

« En somme, on vient dire aux parties lésées : Je vous accorde un droit civil, mais, pour l'exercice de ce droit, vous ne pourrez pas invoquer les règles les plus formelles de la constitution.

« En définitive, le gouvernement accorde aux habitants d'Anvers une indemnité ; il ne veut pas leur accorder un million et demi à titre de cadeau. — Si c'était un cadeau, je devrais, en tous cas, voter contre le projet, car on ne fait pas de cadeaux avec l'argent des contribuables. — Non, le gouvernement reconnaît, au moins ici, l'existence d'une obligation naturelle et il transforme celle-ci en droit civil. Eh bien, dès l'instant qu'il y a un droit civil, il faut suivre la filière ordinaire et le gouvernement aurait d'autant plus tort de s'en écarter qu'il n'a, comme je l'ai déjà dit, aucun motif de le faire.

« Quant à moi, si l'article 4 n'est pas supprimé, je devrai m'abstenir lors du vote définitif. » (Séance du 28 novembre 1872. *Ann. parl.*, p. 92 et suiv.)

M. LELIÈVRE : ... Quant à la question de savoir si le gouvernement pourra investir une commission spéciale de l'appréciation des questions relatives à l'indemnité, l'affirmative me paraît devoir être décriée.

« La loi qui accorde une indemnité peut déclarer que celle-ci sera régie administrativement.

« Sous ce rapport, le projet est indivisible. Il est certain d'ailleurs qu'il ne s'agit que d'une faveur motivée sur l'équité, car en strict droit les propriétaires ne peuvent réclamer une indemnité.

« La jurisprudence est constante sur ce point.

« Or, s'il s'agit d'une faveur, la disposition qui l'accorde peut régler les conditions auxquelles elle sera soumise. Il est donc permis d'énoncer que l'adjudication de l'allocation se fera par un mode qu'il appartient à la loi de déterminer, mode qui aura pour conséquence de prévenir des contestations judiciaires dispendieuses et donnant lieu à de graves inconvénients.

« Du reste, la loi de 1842 a posé à cet égard un précédent que personne n'a jamais songé à critiquer. Elle vient appuyer la thèse qui me semble devoir être sanctionnée.

« Ne perdons pas de vue qu'il ne s'agit pas ici d'un droit civil, parce qu'il est certain qu'en droit une indemnité n'est pas due. Le droit de propriété n'est pas absolu, il est limité par les lois et les règlements. La loi peut prohiber tel usage de la propriété qu'elle juge convenable. Elle a donc pu dire aux propriétaires, dans l'intérêt général : Vous ne donnerez pas à la propriété telle destination, vous ne l'emploierez pas à des bâtisses, etc. Vous ne pourrez y faire des plantations, des excavations, etc.

« Il est donc certain que celui dont le fonds est grevé de servitude militaire n'a pas plus de droit

seront motivées et publiées par le *Moniteur*.

Il sera rendu aux chambres un compte détaillé de l'exécution de la présente loi.

à une indemnité que celui dont le terrain longe un chemin de fer et à qui il est aussi interdit de bâtir dans certain rayon, etc.

« C'est donc une pure faveur, une pure libéralité que concède le projet de loi. Or, si c'est une faveur, le mode de l'accorder peut être réglé par la loi : celle-ci dès lors a le droit d'établir un règlement qui sauvegarde la faveur elle-même et empêche que celle-ci ne soit neutralisée et absorbée par les frais que des contestations judiciaires pourraient engendrer et qui rendraient peut-être la concession illusoire. Telles sont les considérations que je livre à l'examen de la chambre. » (*Ibid.*, p. 93.)

M. MALOU, ministre des finances : « Messieurs, j'en viens, et je ne dirai que peu de mots à ce sujet, à l'objection constitutionnelle produite hier par l'honorable M. Thonissen.

« Cette objection, je le disais tantôt, ne s'est pas produite en 1842. Il y a eu quatre ou cinq projets successifs avant la discussion et plusieurs rapports, et j'ai vainement cherché la moindre trace de débat sur cette question, tandis que tous les projets portent la création d'une commission de liquidation.

« En effet, messieurs, lorsqu'on se place sur le terrain du droit, lorsqu'on reconnaît qu'il y a pour l'Etat une obligation réelle de payer, on doit aller devant les tribunaux. Cela est constitutionnellement évident.

« Il n'est pas moins évident qu'on ne peut pas limiter la somme, s'il y a un droit dans le chef de l'individu. Vous ne pouvez pas dire : Voici sept millions ou voici telle somme à répartir. Mais vous devez payer toute la somme qui sera reconnue être due. De sorte que, dans le projet de loi, même par la limitation de la somme et par l'établissement de la juridiction, il y a la preuve nouvelle que la chambre, en adoptant ce projet, ne consacre pas un principe qui puisse être dangereux pour l'avenir.

« Ainsi, l'objection constitutionnelle ne peut exister que si un droit existe et s'il est reconnu, et dans ce cas, il faut payer absolument toute la somme qui est reconnue être due.

« J'ai pensé, messieurs, qu'il valait mieux, au point de vue de la solution de cette question, que la chambre connût exactement quelle somme est engagée réellement dans le débat, et qu'il ne failait pas s'exposer à voir cette indemnité monter à un chiffre. Je dirai, peut-être f. buleux.

« La répartition à faire éventuellement assigne encore mieux au projet ce caractère de simple indemnité par motif d'équité, en dehors de tout préjugé quant au droit.

« Messieurs, il y a eu une autre commission, dont j'ai fait partie et qui a été instituée en vertu du traité de novembre 1842 pour la liquidation des anciennes créances. A ce propos, la question constitutionnelle a été soulevée dans les sections, et traitée par la section centrale dont j'ai ici le rapport et voici dans quelles conditions.

« La Belgique reprenait, en vertu du traité de 1842, l'obligation de liquider les anciennes créances qui n'avaient pas pu être liquidées avant 1830, et elle la reprenait en vertu d'un traité qui avait reconnu le droit à la liquidation. Veuillez le re-

Promulguons, etc.

(Contre-signée par le ministre des finances, M. J. MALOU.)

marquer, messieurs, il s'agissait là véritablement de créances de droit civil, et la section centrale, en s'expliquant sur ce point, a reconnu qu'il pouvait y avoir, même sous le régime de la constitution, une commission spéciale jugeant souverainement des droits civils, parce que l'origine de ces droits se trouvait dans les traités antérieurs à la constitution, que le droit ne dérivait pas de la législation intérieure, mais résultait soit des traités de 1815, soit même du traité de Campo-Formio.

« Les chambres ont donc reconnu que, même dans ces conditions, on pouvait instituer une commission spéciale, sans violer les principes constitutionnels.

« Il va de soi, messieurs, que la commission qui sera nommée aura, en vertu de la loi même, un règlement, une procédure, qui seront rendues publiques et que, ainsi qu'on l'a fait en 1842, cette procédure donnera autant de facilité pour faire valoir les droits, autant de garanties qu'il est possible à tous ceux qui sont intéressés dans la question. Mais, comme en 1842 aussi, il serait inutile, attendu qu'il n'y a pas de droit absolu, d'insérer ce règlement dans le projet ou d'en faire l'objet d'une loi spéciale. » (*Séance du 29 novembre 1872. Ibid.*, p. 109.)

Et, plus loin, M. MALOU, répondant à un autre orateur : « La commission est instituée pour juger souverainement les questions d'indemnité, c'est-à-dire qu'il lui appartient de décider comment devra être répartie la somme allouée par la loi; et lorsqu'il y aura contestation sur l'état des personnes ou sur le droit de propriété, elle sera de plein droit renvoyée aux tribunaux. J'ai cru inutile de reproduire le droit commun, et surtout la constitution, dans cette loi spéciale; ce point et bien d'autres seront réglés par l'arrêt organique, comme on l'a fait en 1842. L'honorable membre est dans l'erreur lorsqu'il pense qu'il y a une différence de principe entre le fait de 1842 et la question qui nous occupe aujourd'hui. En 1842, on a aussi réglé souverainement, par l'autorité d'une commission, le droit résultant de la loi, au profit des citoyens ou des étrangers. Mais la commission a dû renvoyer aux tribunaux certaines contestations qui se sont élevées, et d'après mes souvenirs il y en a eu de très-importantes, notamment sur la propriété de marchandises qui avaient été incendiées dans l'entrepôt d'Anvers. La commission a statué qu'à raison de tel dommage il y avait un titre à l'indemnité à concurrence de telle somme. Cette somme a été payée ou partagée, après que les tribunaux ont réglé les droits privés des particuliers qui étaient compétiteurs. » (*Ibid.*, p. 112.)

M. DRUBBEL, rapporteur : « Puisque j'ai la parole, je me permettrai de dire quelques mots au sujet de la question de constitutionnalité qui a été soulevée ici et sur laquelle, malgré les explications très-catégoriques données par l'honorable ministre des finances, plusieurs membres ont paru insister.

« Aussi bien les questions de constitutionnalité ont toujours le droit de provoquer ces légitimes préoccupations, alors surtout qu'elles acquièrent un certain degré d'autorité en passant par la bou-