

(A)

(N° 127.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 25 AVRIL 1871.

Nouvelle délimitation des communes d'Anvers et de Merxem (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (2), PAR M. DELAET.

MESSIEURS,

En 1859, lorsque fut votée la loi décrétant la construction de la nouvelle enceinte d'Anvers, et la suppression des fortifications anciennes, il fut question d'étendre le territoire de la ville jusqu'aux limites de la forteresse, c'est-à-dire, d'y annexer les grandes communes de Berchem et de Borgerhout et une partie de celles de Merxem et d'Austruweel. La nécessité où allait se trouver Anvers, de percevoir les droits d'octroi aux portes mêmes de la nouvelle enceinte, était le motif déterminant de cette grave mesure.

En 1860 fut votée la loi abolissant les octrois. Avec cet impôt disparut le principal argument de ceux qui désiraient placer sous une administration unique les trois communes comprises dans la forteresse d'Anvers. Le seul motif que l'on pût encore invoquer en faveur de l'annexion, la nécessité de l'unité administrative en temps de siège, ne pouvait guère être pris en considération, puisque dans une place assiégée ou même simplement déclarée en état de siège, l'administration passe aux mains de l'autorité militaire.

L'idée de l'annexion des communes de Borgerhout et de Berchem fut donc abandonnée dès l'avènement de la régence actuelle d'Anvers. L'administration communale fut d'avis que, dans l'intérêt bien entendu de la ville et des anciennes communes suburbaines, des relations de bon voisinage étaient préférables à une

(1) Projet de loi, n° 81.

(2) La commission était composée de MM. THONISSEN, président, GERRITS, DE VRIJTS, BERGÉ et DELAET.

union forcée. En effet, dans l'état actuel des choses, rien n'autoriserait la ville à s'emparer du territoire de Berchem et de Borgerhout; ces communes populeuses et relativement riches, pouvant largement faire face à tous leurs besoins administratifs et notamment au service de l'enseignement, de la police et de la voirie.

Si donc aujourd'hui la ville d'Anvers vient solliciter l'incorporation à son territoire d'un hameau de Merxem, compris dans la nouvelle enceinte, c'est que ce hameau se trouve placé dans de tout autres conditions que Borgerhout et Berchem. Isolé de la commune mère, commune exclusivement agricole, le Dam est en partie occupé par les établissements maritimes d'Anvers, en partie par des usines et des fabriques. Par sa situation, comme par le caractère de son industrie, il fait partie intégrante de la cité et ne saurait être convenablement administré par une commune rurale, dont d'ailleurs le sépare absolument la nouvelle enceinte.

L'administration communale de Merxem, nous le constatons à son honneur, a été la première à signaler les inconvénients nombreux qui résultent de la situation actuelle. La demande d'incorporation du Dam, faite par la ville d'Anvers, porte la date du 11 avril 1870. Déjà le 29 avril 1868, le collège échevinal de Merxem s'était adressé à celui d'Anvers pour appeler toute son attention sur une situation anormale, et lui proposer une nouvelle délimitation. Sa missive est trop remarquable pour qu'il n'y ait pas utilité à en reproduire ici les passages principaux. Il y est dit :

« Les travaux maritimes que vous avez fait exécuter depuis plusieurs années et que vous vous proposez encore de faire exécuter sur le territoire de notre commune, déciment considérablement la superficie imposable et portent par ce fait préjudice aux revenus communaux de notre localité.

» D'un autre côté, il est aussi à remarquer que par suite de la création des nouveaux bassins, des navires s'y trouvant en chargement ou en déchargement seront hors de la délimitation de votre ville, sur le territoire de notre commune. Comment entendez-vous y officier pour constater une naissance, un décès ou un délit, en un mot, comment la police, qui y est toujours fort indispensable, y sera-t-elle exercée, et par qui ?

» Ces ouvrages provoquent aussi des constructions nouvelles; les habitants, à quelle population appartiendront-ils et dans quelle localité devront-ils payer leurs impôts? Sous le rapport du domicile de secours, l'enfant qui y sera né fortuitement pourra donner lieu à de graves discussions.

» Actuellement il s'y trouve déjà à l'extrémité du bassin au bois une habitation occupée par un débitant de boissons, et bien que cette habitation se trouve élevée sur le territoire de notre commune, il paie toutefois ses impôts en votre ville, à notre détriment.

» Enfin, Messieurs, cet état des choses devant être régularisé de manière ou d'autre, il nous sera agréable d'obtenir quelques éclaircissements afin de pouvoir nous entendre s'il y a lieu et provoquer au besoin une nouvelle délimitation, existant déjà de fait, mais non de droit. »

Certes, Messieurs, ce serait forcer le sens du texte que nous venons de reproduire, que d'y voir la proposition formelle d'une cession de territoire comprenant

tout le hameau du Dam. Mais il n'en est pas moins incontestable qu'une simple inspection des lieux suffit pour faire comprendre, que cette cession est l'inévitable conséquence des prémisses posées par l'administration communale de Merxem.

Et si la situation était déjà si pleine d'inconvénients dans les premiers mois de 1868, alors qu'une partie des travaux maritimes était à peine entamée, n'est-elle pas incomparablement plus difficile aujourd'hui que ces travaux sont achevés? Ne deviendra-t-elle pas à tous égards intolérable lorsque l'État et la ville auront établi, sur le territoire du Dam, les grands travaux approuvés ou projetés, tel, par exemple, le détournement du canal de la Campine?

Déjà le prochain déplacement de la gare de manœuvres et de la gare commerciale du chemin de fer va appeler sur le territoire urbain immédiatement voisin du Dam une partie très-considérable du mouvement commercial d'Anvers, puisqu'il y aura là, dans un rayon très-concentré, et les gares, et deux bassins spéciaux, et le canal de la Campine, lequel, détourné et élargi, permettra le chargement ainsi que le déchargement des navires sur l'une et l'autre rive, et même, en pleine eau, le transbordement des marchandises. Nous verrons tout à l'heure que, dans le système proposé par l'administration communale de Merxem, ce canal continuerait d'appartenir en majeure partie à cette commune.

Si partout une bonne organisation de la police est de première nécessité pour le maintien de l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens, on ne refusera pas de reconnaître que, sous ce rapport, un grand port de mer se trouve placé dans des conditions toutes spéciales. La population flottante y est nombreuse, elle y aborde de tous les points du globe et n'y fait, en général, qu'un séjour fort court. Par cela même qu'elle est extrêmement mêlée, très-diverse de mœurs, de principes, d'habitudes et de besoins, qu'elle appartient à des nationalités rivales, parfois hostiles l'une à l'autre, elle veut être surveillée par des agents à qui une longue pratique a donné l'expérience de ce genre de service. Un agent de police ayant fait ses preuves dans une grande ville de l'intérieur serait aussi dépaysé au port d'Anvers qu'il pourrait l'être s'il se voyait tout à coup transporté dans une ville du littoral américain. Et encore n'entendons-nous parler ici que du maintien de la paix publique, de l'ordre dans les opérations et de la circulation régulière. La tâche devient bien plus difficile lorsqu'il s'agit de garantir la sécurité des personnes et des biens. Tout grand port est menacé par une double population qui vit de déprédations et de vols : l'une à demeure, composée, comme dans tous les centres importants, du rebut de la société, et l'autre flottante, souvent bien plus dangereuse encore, qui se recrute parmi les matelots sans navire ou ayant déserté leur bord. Tour à tour chercheurs d'épaves et voleurs de terre ferme, les résidents sont connus de la population maritime d'Anvers sous le nom de *jongers van de blauwe vlam*, race batailleuse, mais qui se rendent rarement coupables de déprédations graves; de *zantdieven*, rôdeurs de quai très-dangereux et organisés de façon à dépister souvent la police la plus active; les rôdeurs étrangers, appelés *loeffers*, sont de vrais bandits, qui, au besoin, ne reculent pas devant l'assassinat et dont la presse a souvent à signaler les sanglantes expéditions.

Cette situation étant donnée, ne serait-ce pas faire acte de coupable impru-

dence que de préparer à ces malfaiteurs un lieu d'asile à deux pas du lieu de leurs exploits ? Et ce grave inconvénient de l'impunité presque assurée aux malfaiteurs, ne continuerait-il pas de subsister si même — ce qui, d'ailleurs, lui serait impossible — la commune rurale de Merxem se décidait à organiser au Dam une forte et nombreuse police urbaine ?

Que des communes de même caractère soient limitrophes, comme le sont Anvers, Berchem et Borgerhout, dont les limites sont habitées par une population honnête et régulière, et l'on n'aura pas à signaler d'inconvénient grave, au point de vue du service de la police. En tout cas, les inconvénients, s'il y en avait, n'équivaldraient pas à ceux qui, [étant donné notre régime communal, résulteraient, à d'autres points de vue, d'une administration unique imposée à une population trop étendue et trop nombreuse.

Mais, si les grandes communes de Borgerhout et de Berchem, dont la partie agglomérée et urbaine est tout entière comprise dans l'enceinte d'Anvers, doivent vivre de leur vie propre, sans qu'il puisse être question de les annexer à la ville, il n'en est pas de même d'une parcelle de commune rurale enclavée dans la partie la plus vivante, la plus active, la plus importante de la cité maritime.

La nécessité absolue de la réunion du hameau le Dam à la ville d'Anvers ne saurait donc faire doute. Seulement, pour que cette fusion se fasse, il ne suffit pas qu'elle soit nécessaire, il faut aussi qu'elle ne blesse ni la justice ni aucun intérêt légitime. C'est en nous basant sur ce principe que nous allons discuter la valeur de l'opposition faite à la cession du Dam par la commune de Merxem et par des habitants du hameau.

Les motifs d'opposition sont d'une part d'intérêt communal, d'autre part d'intérêt privé. L'administration de Merxem assure que la cession diminuera les ressources financières de la commune et cela d'une manière fort sensible. Il y a dans cette affirmation un peu de vérité et beaucoup d'exagération. Le Dam ne fournit pas depuis bien longtemps des ressources à Merxem. Il suffirait de reculer de douze à quinze ans pour ne trouver là qu'un hameau fort négligé par la commune mère, très-peu peuplé, n'ayant ni police spéciale, ni école, ni service religieux régulier; assez désert pendant toute l'année et ne retrouvant un peu de mouvement et de vie que pendant l'octave de saint Job, foire annuelle très-fréquentée par la population ouvrière d'Anvers. L'industrie et l'agriculture y étaient nulles ou à peu près; situé sur la route de Hollande, il vivait principalement du passage des rouliers et des voyageurs. Le creusement du canal de la Campine y amena deux ou trois fabriques, qui, sauf une seule, réussirent peu et ne se maintinrent pas. Aussi il y a six ou huit ans le prix des terrains y était-il encore assez bas. Seuls, pour ainsi dire, les travaux maritimes exécutés ou projetés par Anvers exercèrent une influence favorable, les industriels ayant promptement compris que ces travaux devaient doter de ressources et de facilités exceptionnelles le hameau sur le territoire duquel ils étaient ou allaient être construits. Aussi depuis six ans le prix des terrains y suit-il une progression rapide.

Il va de soi que de cette prospérité soudaine et presque inespérée, il résulte, momentanément du moins, des avantages financiers pour la commune de Merxem. Mais ces avantages, dans la création desquels elle n'est intervenue ni par des dépenses, ni par des travaux, seraient perdus pour elle et se transforme-

raient même en des charges épuisantes si, — et ce sera bientôt d'obligation rigoureuse, — elle devait organiser au Dam un service urbain pour la voirie, la police, l'enseignement, le culte, l'outillage et le personnel d'un corps de pompiers, etc. Or, nous le répétons, tout cela serait pour elle et à très-bref délai d'obligation absolue.

L'intérêt bien entendu de la commune de Merxem ne lui permet donc pas de persister dans le système qu'elle a adopté, et d'après lequel elle n'entendrait céder à la ville que la partie du Dam occupée par les établissements maritimes et bornée par un petit cours d'eau, le Schijn, et ce en échange de deux parties du territoire urbain, situées hors de l'enceinte, égales en superficie à tout le territoire du Dam. La ville aurait en plus à prendre à sa charge exclusive l'entretien du cours d'eau formant limite.

Nous avons dit pour quelles raisons d'ordre public ce système ne peut être admis ; nous avons fait ressortir aussi combien serait précaire la situation qui en résulterait, puisque le détournement du canal de la Campine suffirait pour faire disparaître la nouvelle limite. D'autre part, la question financière ne nous paraît pas avoir été étudiée par Merxem sous son véritable point de vue. C'est là d'ailleurs une question qui trouvera naturellement sa place lorsque se fera le règlement de partage ; au besoin, s'il y a dommage, les tribunaux prononceront.

Nous savons que les territoires à échanger sont égaux en superficie. Quant à la population, il y aura, il est vrai, une diminution de 668 âmes, soit $\frac{1}{5}$ des habitants actuels. Mais cette diminution n'en laissera pas moins à Merxem une population supérieure à celle du plus grand nombre de nos communes rurales, soit 2,654 âmes. Notons que la commune ne tardera pas à retrouver plus d'habitants qu'elle n'en aura perdu ; car une grande partie de l'activité commerciale et industrielle d'Anvers va se porter vers le Dam et bon nombre de familles qui vivent du mouvement maritime et du travail des usines, préféreront ne point habiter le hameau, dont le sol est bas et insalubre, et s'établir à Merxem, dont les parties les plus élevées et les plus saines sont situées en dehors du rayon des servitudes ou comprises dans le polygone exceptionnel.

Bien entendu, l'intérêt communal de Merxem n'est donc sous aucun point de vue en opposition avec l'intérêt de la ville et aucun motif de justice ne vient faire obstacle à l'échange proposé par le projet de loi. On peut même prévoir sans trop être suspecté d'optimisme, que l'administration si intelligente de Merxem ne regrettera pas longtemps de n'avoir point réussi dans son opposition.

L'opposition de certains habitants du Dam, qu'ils soient propriétaires ou industriels, prend sa source dans un autre ordre d'intérêts. Les réclamants veulent, et ils ne s'en cachent pas, ne point payer les contributions urbaines, ne point se soumettre aux règlements urbains, relatifs à la voirie, aux bâtisses et aux établissements dangereux ou insalubres.

Ces motifs d'opposition seraient certes puissants, s'ils étaient légitimés ; mais en les étudiant de près, on demeure bientôt convaincu que le premier n'est pas fondé en équité, que le second ne l'est pas même en fait et en droit.

Nous avons vu que la plus-value des propriétés du Dam est la conséquence des travaux de la ville et du centre d'activité créé par ces travaux dispendieux. Il y

a là d'autres grandes dépenses à faire, soit que la ville les défraie directement, soit qu'elle y intervienne par voie de subsides.

Est-il équitable que le Dam profite de ces travaux plus directement et dans une plus large mesure que toute autre partie de la ville et ne participe en rien aux dépenses qu'ils entraînent? Peut-on considérer comme légitime la prétention de ceux qui, recueillant tous les bénéfices, répudient toutes les charges? La réponse se trouve inscrite dans votre législation même, dans la loi sur l'expropriation par zones. Cette loi ne permet pas seulement d'exclure de la participation aux avantages celui qui n'assume pas sa part de dépenses, elle fait plus, elle permet d'exproprier dans un certain rayon les terrains et les bâtiments dont la revente doit défrayer de leurs avances les promoteurs de travaux d'utilité publique ou même de simple embellissement. Que diraient les propriétaires d'une grande partie du Dam, si au lieu de leur demander de payer au marc le franc, comme tout autre habitant d'Anvers, des travaux dont plus que personne ils tirent profit, la ville avait concédé les établissements maritimes à une société qui aurait réclamé le bénéfice de la loi sur l'expropriation par zones?

Le second motif d'opposition, la sévérité excessive des règlements urbains sur la voirie, les bâtisses, les établissements dangereux ou insalubres, ne résiste pas non plus à un examen sérieux. Supposons que la commune de Merxem soit maintenue en possession du Dam; pourra-t-elle continuer bien longtemps de tolérer le percement de rues trop étroites, la construction de maisons trop basses, malsaines et mal aérées, d'établissements imparfaitement aménagés, qui seraient une menace permanente pour les navires amarrés dans les bassins d'Anvers?

Et si la commune était impuissante, la province et, au besoin, l'État n'auraient-ils pas à intervenir? Il y a, d'ailleurs, dans la prétendue sévérité de la ville d'Anvers, une exagération évidente. Jamais la ville n'a refusé à une industrie l'autorisation de s'établir sur son territoire. Ce qu'elle n'a pas toléré, — et qui l'en oserait blâmer? — c'est la construction de dépôts de pétrole en pleine agglomération urbaine ou à proximité des chantiers qui entourent le bassin au bois. Aux yeux de l'administration d'Anvers, le Dam est à la fois un quartier commercial et industriel, et loin d'en entraver le développement, elle entend y aider de tout son pouvoir. Son intérêt financier l'y convie. A défaut de cet intérêt, il suffirait pour l'y déterminer du large libéralisme qu'elle professe en matière d'économie politique.

Il est à regretter que des propriétaires et des industriels du Dam se soient laissé entraîner dans l'opposition par des motifs d'intérêt immédiat, actuel, et sans trop réfléchir aux conséquences fâcheuses que, dans un prochain avenir, pourrait avoir pour eux le succès de leurs efforts. Se sont-ils sérieusement enquis des effets que doit produire le dualisme entre le groupe rural de Merxem et le groupe urbain du Dam? Que tout danger, ou pour mieux dire toute chance de fusion du Dam avec Anvers soit écarté, le hameau se résignera-t-il à payer de fortes contributions à la commune-mère, sans réclamer jamais la satisfaction de besoins devenus de jour en jour plus étendus, plus impérieux? Et si cette satisfaction est donnée, la partie rurale, c'est-à-dire la fraction la plus nombreuse, la fraction dirigeante de la commune, ne protestera-t-elle pas contre les prétentions du hameau, qui absorbera la meilleure part du budget commun?

Que la commune, au contraire, refuse de faire droit à des demandes équitables, de donner satisfaction à des besoins réels, d'organiser des services multiples et dispendieux, le hameau, puissant par l'intelligence et la richesse, sinon par le nombre de ses habitants, tardera-t-il à vouloir se constituer en commune distincte ou à solliciter cette fusion avec le centre urbain contre laquelle on s'oppose aujourd'hui en son nom?

Il y a, en effet, dans la profonde divergence de besoins, d'idées, d'intérêts, et d'habitudes entre le hameau urbain et la commune rurale, une cause permanente et prochaine de conflits, Mais ces conflits, les habitants de Merxem et ceux du Dam seraient-ils seuls à en subir les conséquences? La ville d'Anvers n'aurait-elle pas à en pâtir? Le grand intérêt d'ordre public qui se rattache à la sécurité des personnes et des biens dans notre métropole commerciale et maritime n'en serait-il pas compromis?

Certes, il ne faudrait pas beaucoup de temps aux propriétaires et aux industriels du Dam pour reconnaître qu'en poursuivant un avantage étroitement personnel et forcément temporaire, ils auraient compromis leurs intérêts de l'ordre le plus élevé. Mais le mal serait produit et peut-être une longue série d'années et un puissant ensemble d'efforts ne suffiraient-ils pas à en faire disparaître les traces. Pourquoi ne pas reconnaître dès aujourd'hui qu'il en coûte bien moins de ne point commettre une faute que de la réparer?

Aussi toutes les autorités qui ont eu à se prononcer sur la question ont-elles, sauf une seule, émis un avis favorable à la demande et aux propositions de la ville d'Anvers. M. le gouverneur de la province, la députation permanente, la commission d'examen du conseil provincial, et enfin le conseil provincial lui-même, par vingt-six voix contre huit et trois abstentions.

Seul M. le commissaire d'arrondissement a cru devoir se rallier au système mis en avant par la commune de Merxem. Constatons, toutefois, que l'avis de ce fonctionnaire, formulé en quelques lignes, n'est point basé sur un examen même sommaire de la situation. Il a cru, sans doute, qu'appelé à se prononcer sur une simple question d'intérêt entre deux communes, il n'était point tenu de discuter le grand intérêt d'ordre public engagé dans le débat.

Encore n'est-il pas tout à fait exact de dire que M. le commissaire d'arrondissement conclut en faveur de la combinaison mise en avant par Merxem. S'il semble incliner en ce sens, c'est moins par ce qu'il dit que par sa façon de dire. En effet, voici textuellement ses paroles :

« Cette combinaison se résumerait donc en un simple échange de terrains et aurait pour avantage de remédier aux inconvénients signalés par l'administration communale d'Anvers, en lui permettant d'exercer ses droits de police sur toute la partie occupée par ses travaux maritimes, sans apporter, cependant, de modification dans la population, le nombre des électeurs, le revenu ordinaire des communes, le quantum du fonds communal de Merxem et autres particularités auxquelles entraînerait inévitablement l'annexion sollicitée par la ville d'Anvers. »

C'est là, on le voit, un simple exposé des soutènements de la commune de Merxem, et non pas une conclusion nette, formelle et motivée, en faveur de la combinaison mise en avant par cette commune. Si M. le commissaire d'arrondissement laisse deviner son opinion, il ne la formule ni ne la justifie.

Nous avons cru devoir insister quelque peu sur ce fait parce que, comme le prouvent le très-remarquable rapport fait au conseil provincial d'Anvers par M. van Cauwenbergh, et la discussion de ce rapport, on a considéré comme un avis formel un simple et loyal exposé des faits. En réalité, M. le commissaire d'arrondissement ne s'est point prononcé.

Si nous avons cru devoir traiter la question de l'annexion du Dam à la ville d'Anvers avec plus de développements qu'on n'en donne d'ordinaire à des projets de création de communes ou de règlement de limites, c'est que, dans notre conviction, l'autonomie communale est une des bases les plus solides de la nationalité belge et qu'il ne faut permettre aux grands centres d'empiéter sur des communes moins puissantes, si ce n'est pour des motifs fondés en équité et sous la pression impérieuse de raisons d'ordre public.

Une lacune a été signalée dans le libellé du § 1^{er}, de l'art. 1^{er} du projet de loi. La rédaction du Gouvernement laisse subsister un doute sur la juridiction à laquelle ressortira le territoire occupé par les travaux de fortifications de l'enceinte. Ce doute, Messieurs, il importe de le lever et dans ce but votre commission propose de rédiger le § 1^{er} de l'art. 1^{er} en ces termes :

La partie du territoire de la commune de Merxem, comprenant le hameau du Dam, située à l'intérieur des fortifications d'Anvers et indiquée au plan ci-annexé, par une teinte brun-clair, est, avec le terrain avoisinant occupé par l'enceinte fortifiée, distraite de cette commune et réunie au territoire d'Anvers.

Sous la réserve de l'amendement ci-dessus, votre commission, Messieurs, a l'honneur de vous proposer à l'unanimité l'adoption du projet de loi.

Le Rapporteur,

J. DELAET.

Le Président,

THONISSEN.
