

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.392 van 5 januari 2016
in de zaak A. 210.369/X-15.603.**

In zake : de PRIVATE STICHTING IKHLAAS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gert Buelens
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Nekkerpoelstraat 97
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de GEMEENTE ZEMST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Gilles Dewulf
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 President Kennedypark 6/24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 oktober 2013, strekt tot de
nietigverklaring van :

- “1. het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Zemst dd. 8 augustus 2013 houdende uitoefening van het recht van voorkoop op grond van de Vlaamse Wooncode op een woning gelegen aan de Tervuursesteenweg 7 in 1981 Zemst-Hofstade, kadastraal gekend als gemeente Zemst, afdeling 2, sectie A nrs. 23/x/3, 7/x/5 en 7/z/5;
2. het besluit van het Schepencollege van de gemeente Zemst van 1 juli 2013 waarbij aan de gemeenteraad werd gevraagd om het voorkooprecht op voornoemd [goed] uit te oefenen;
3. het besluit van het Schepencollege van de gemeente Zemst van 24 juni 2013 tot uitoefening van het voorkooprecht op voornoemd goed (onder voorbehoud van bekrachtiging door de gemeenteraad).”

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 226.091 van 15 januari 2014 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 september 2015.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ann Bellens, die *loco* advocaat Gert Buelens verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Dirk Van Heuven, die *loco* advocaten Steve Ronse en Gilles Dewulf verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Regelmatigheid van de rechtspleging

3. De laatste memorie van de verwerende partij, waarin zij overigens alleen verklaart te volharden in haar verweer, is pas de 35^{ste} dag na de betekening van het auditoraatsverslag ingediend. Ze wordt derhalve, als zijnde te laat, uit het debat geweerd.

IV. Feiten

4. Tussen H. E. J. en R. K., enerzijds, en verzoekster, anderzijds, wordt een notariële verkoop-/aankoopbelofte gesloten met betrekking tot een gebouw met aanhorigheden en tuin te Zemst, Tervuursesteenweg 7, twee garages te Zemst, Grensstraat 4 en een onverdeeld aandeel in de “manoeuvreerruimte” te Zemst, Grensstraat, kadastraal bekend sectie A, nr 7/Z/5. Verzoekster wil er een ontmoetingscentrum en gebedsruimte inrichten “afgestemd op de moslimgemeenschap in de Mahatma Gandhiwijk (op het grondgebied van Mechelen) en in Zemst”.

Op 24 juni 2013 wordt, via het e-loket van de Vlaamse Landmaatschappij, door de notaris het recht van voorkoop aangeboden aan de gemeente Zemst. Het college van burgemeester en schepenen beslist dezelfde dag “het eigendom Tervuursesteenweg 7 in 1981 Zemst-Hofstade aan te kopen”.

Op 1 juli 2013 besluit het college dat het “gemeentebestuur van Zemst [...] het recht van voorkoop uit[oefent] dat de Vlaamse Wooncode haar toekent bij de onderhandse verkoop van de woning gelegen Tervuursesteenweg 7 in 1981 Zemst-Hofstade”. Gevraagd wordt aan de eerstvolgende gemeenteraad “om het voorkooprecht uit te oefenen”. De motivering van de beslissing luidt:

“- De provincie Vlaams-Brabant heeft voor Zemst een bindend sociaal objectief van 156 sociale huurwoningen tegen 2025 opgelegd. Dit houdt in dat er in Zemst in de periode 2008-2025, 156 sociale woningen dienen gerealiseerd te worden. Hiervan zijn er al 120 gerealiseerd of staan op de planning voor de komende jaren. Dit

betekent dat er tegen 2025 nog 36 sociale huurwoningen moeten voorzien worden waarvoor vandaag nog geen projecten gepland zijn. In het kader van het behalen van het bindend sociaal objectief is het aangewezen om, wanneer de mogelijkheid zich voordoet, naast de geplande nieuwbouwprojecten ook kleinschalige weinig ingrijpende woonprojecten te realiseren door de aankoop van bestaande gebouwen. Om die reden is het handelsgebouw op de Tervuursesteenweg een goede opportuniteit. De structuur van het gebouw is goed en kan behouden blijven. Mits interne aanpassingswerken binnen het bestaande bouwvolume, kan het gebouw worden omgevormd naar een aantal sociale woongelegenheden. De locatie is uitermate geschikt voor sociale woningen, omwille van de nabijheid van winkels en openbaar vervoer en de vlotte bereikbaarheid.

- Het aanbod sociale woningen in Hofstade is vandaag eerder beperkt. Er zijn de komende jaren in Hofstade ook geen projecten gepland.
- Met weinig financiële middelen in verhouding tot een nieuwbouwproject en met relatief beperkte verbouwingswerken, kan op korte termijn een aantal sociale woongelegenheden worden gecreëerd. Een eerste schatting voorziet in een 4-tal woongelegenheden, verspreid over de drie bouwlagen.”

Op 8 augustus 2013 beslist de gemeenteraad het recht van voorkoop uit te oefenen en het betrokken eigendom te kopen “voor openbaar nut, voor de realisatie van sociale woongelegenheden”. Aan de notaris wordt gevraagd de verkoopakte te verlijden met de gemeente Zemst als koper. De motivering herneemt die van de collegebeslissing van 1 juli 2013, met één uitzondering: de zin “De locatie is uitermate geschikt voor sociale woningen, omwille van de nabijheid van winkels en openbaar vervoer en de vlotte bereikbaarheid” wordt vervangen door “De locatie is geschikt voor sociale woningen”.

V. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Standpunt van verzoekster

5. Een tweede middel is genomen “uit de schending van artikel 1, eerste aanvullend protocol bij het EVRM, en uit de schending van het beginsel

van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten en van artikel 10 en 11 van de Grondwet”.

Verzoekster zet uiteen dat de uitoefening van het voorkooprecht in strijd is met het recht op ongestoord genot van eigendom, zoals verankerd in artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM) doordat er geen redelijke verhouding van evenredigheid bestaat tussen de gebruikte middelen en het nagestreefde doel. Namelijk legt de uitoefening van het voorkooprecht op grond van de Vlaamse Wooncode haar een onevenredige en buitensporige last op. Door de uitoefening van het voorkooprecht kan het pand niet worden ingericht als ontmoetings- en gebedsruimte, zodat het grondrecht van verzoekster en haar leden op vrijheid van vereniging en erediens onmogelijk wordt gemaakt. Deze inperking staat niet in verhouding tot het ogenschijnlijk nagestreefde doel, nu het pand eigenlijk niet geschikt is voor de creatie van sociale woongelegenheden en er volgens de formele motivering van de gemeenteraad hoogstens een viertal sociale woningen ingericht zouden kunnen worden. Het voordeel dat de gemeente bij de uitoefening van het voorkooprecht doet met betrekking tot het sociaal objectief, weegt niet op tegen het nadeel voor verzoekster en honderden jonge moslims in Zemst en Mechelen.

Bovendien is de uitoefening van het voorkooprecht in strijd met het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten. Als er al een noodzaak zou bestaan om in bijkomende sociale woningen te voorzien te Zemst, kan die last niet uitsluitend op de schouders van verzoekster worden gelegd, maar moet die last gelijkelijk over de gemeenschap worden verdeeld.

Ten slotte is niet alleen de beslissing van de gemeente Zemst om het voorkooprecht uit te oefenen strijdig met de in het middel aangevoerde bepalingen en beginselen, maar ook de regelgeving inzake dit voorkooprecht.

In dat verband argumenteert verzoekster in de eerste plaats wat volgt:

“Zoals blijkt uit [het ministerieel besluit van 14 juni 2000] werden verschillende woningbouwgebieden zoals bepaald in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1998 in de gemeente Zemst door de bevoegde minister erkend als bijzonder gebied waarop een voorkooprecht van toepassing is.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de lijst van erkende woningbouwgebieden reeds dateert van 7 april 1998, en dat deze niet periodiek werd geactualiseerd, niettegenstaande dit uitdrukkelijk is voorzien in artikel 2 van dit besluit. Het besluit van de bevoegde minister waarmee de woningbouwgebieden in de gemeente Zemst als bijzonder gebied werden erkend dateert overigens reeds van 14 juni 2000. De motivering van de gemeente om over te gaan tot erkenning als bijzonder gebied is niet meer actueel [...]. Zo wordt er in het voorstel van de gemeente aan de bevoegde minister om over te gaan tot erkenning bijv. verwezen naar de (tijdelijke) problematiek van de herhuisvesting van de bewoners van de permanente camping in Zemst. Uit niets blijkt dat deze problematiek thans nog actueel is, noch waarom het recht van voorkoop als uitzonderingsregime anno 2013 nog gerechtvaardigd is in de aangeduide gebieden.”

In de tweede plaats vraagt verzoekster aan het Grondwettelijk Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

“Schendt artikel 85 § 1, tweede lid, 3° van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, op zichzelf gelezen en in samenlezing met artikel 1 eerste aanvullend protocol bij het EVRM en het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten, in de mate dat hierin een eigendomsbeperking wordt opgelegd – met name een voorkooprecht ten gunste van de gemeente op percelen gelegen in een als ‘bijzonder gebied’ erkend woningbouwgebied – die een buitensporige last legt op de getroffen en die niet in verhouding van evenredigheid staat met het nagestreefde doel en die niet mag worden opgelegd op de getroffen maar die gelijkelijk verdeeld moet worden over de gemeenschap[?]”

Beoordeling

6. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM schrijft voor:

“Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren.”

7. Is weliswaar verzoekster geen eigenaar van het pand aan de Tervuursesteenweg 7 te Zemst, zij meent kennelijk, op grond van de verkoop-/aankoopbelofte die zij met de actuele eigenaar-verkoper sloot, een legitieme verwachting te mogen koesteren om de toekomstige eigenaar te worden.

8. Concreet is volgens verzoekster het geciteerde artikel geschonden, in de eerste plaats doordat er geen redelijke verhouding van evenredigheid zou bestaan tussen de uitoefening door de gemeente van het voorkooprecht en het doel dat – “althans ogenschijnlijk en vanuit louter formeel oogpunt”, met andere woorden onder voorbehoud van het eerste middel – met die inmenging in het genot van de eigendom wordt nagestreefd.

9. De Raad van State kan dat niet bijvallen.

Zoals *sub* randnr. 4 vermeld, moet de gemeente in de komende jaren, in het kader van een bindend sociaal objectief, nog in 36 sociale huurwoningen voorzien, wat onder meer kan door kleinschalige woonprojecten te realiseren in bestaande, aangekochte woningen. In dat licht heet het gebouw aan de Tervuursesteenweg 7 te Zemst “een goede opportuniteit” te zijn omdat er met relatief weinig financiële middelen en beperkte verbouwingswerken op korte termijn een viertal woongelegenheden gecreëerd kunnen worden.

De zogenaamde buitensporige last die verzoekster door de gemeentelijke aankoop moet dragen, komt er op neer dat zij het pand niet kan verkrijgen en gebruiken om er een ontmoetingscentrum en gebedsruimte voor moslims in in te richten. Het brengt mee dat zij daarvoor naar een ander gebouw zal moeten uitkijken. Dat hierdoor het grondrecht van vereniging en vergadering van verzoekster en zeer veel moslims “ernstig wordt beknot” of zelfs wordt “onmogelijk gemaakt” is, zonder nadere, concrete staving, ongeloofwaardig.

Niet alleen echter brengt verzoekster geen dergelijke concrete staving bij, bovendien voert zij zelf, als haar stuk III, 4, een persbericht aan waarin een verantwoordelijke van haar stichting expliciet verklaart: “Als het centrum hier niet komt, zal het elders in Mechelen of Zemst zijn”.

De verhouding tussen het algemeen belang dat met de realisatie van woongelegenheden in het kader van het bindend sociaal objectief gemoeid is, enerzijds, en de gemeenteraadsbeslissing en de weerslag ervan op verzoekster, anderzijds, komt op zich des te minder disproportioneel voor waar verzoekster zich bij het sluiten van de verkoop-/aankoopbelofte noodzakelijk rekenschap heeft moeten geven van het risico dat zij liep. De verkoop-/aankoopbelofte waaruit zij haar voormelde verwachting om eigenaar te worden put, geeft aan de notaris uitdrukkelijk de opdracht het voorkeepsrecht aan te bieden aan degenen in wier voordeel een voorkeepsrecht moet worden geëerbiedigd en maakt de aangegane verbintenissen expliciet afhankelijk van de opschortende voorwaarde dat de begunstigden van een voorkeepsrecht dit recht niet zouden uitoefenen.

10. Aansluitend bij haar betoog dat de uitoefening van het voorkeepsrecht haar een buitensporige last oplegt, ziet verzoekster er ook een schending in van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten:

“Dit beginsel houdt in dat de overheid niet zonder schadevergoeding lasten kan opleggen die groter zijn dan die welke een particulier in het gemeenschappelijk belang moet dragen. Uit het beginsel vloeit voort dat de onevenredig nadelige – dit zijn buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende en op een beperkte groep van burgers of instellingen drukkende – gevolgen van een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad, niet ten laste van de getroffene behoren te komen, maar gelijkelijk over de gemeenschap dienen te worden verdeeld.”

Zoals evenwel gezien, kan de bestreden uitoefening van het voorkeepsrecht niet geacht worden voor verzoekster een excessieve last of “onevenredig nadelige [...] gevolgen” mee te brengen.

Overigens betreft het aangevoerde beginsel niet de wettigheid van de uitoefening van het voorkeepsrecht als zodanig – die uitoefening wordt met

zoveel woorden als “een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad” beschouwd – maar alleen de afwezigheid van een schadevergoeding.

11. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM is volgens verzoekster ook nog geschonden doordat de bestreden inmenging een rechtmatige basis mist, want berust op een regelgeving die onwettig is en dan ook buiten beschouwing moet worden gelaten.

12. Artikel 85, § 1, tweede lid, 3°, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode) geeft de gemeenten op hun grondgebied een recht van voorkoop op “een perceel, bestemd voor woningbouw, dat gelegen is in een door de Vlaamse regering te bepalen bijzonder gebied”. Als zo’n bijzonder gebied zijn, volgens artikel 28, 2°, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 oktober 1998 ‘betreffende het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 6 oktober 1998) te beschouwen: de woningbouwgebieden zoals bepaald in het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1998 ‘houdende de afbakening van woonvernieuwings- en woningbouwgebieden’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1998) die, op gemotiveerd voorstel van de gemeente, door de minister als een bijzonder gebied worden erkend.

Tot de woninggebieden zoals bepaald in het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1998 behoort de “statistische buurt 23096B212”, Zemst, waarin het voorwerp van de meer vermelde verkoop-/aankoopbelofte gelegen is.

Die “statistische buurt” wordt bij besluit van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport van 14 juni 2000 erkend als bijzonder gebied op grond van de volgende overwegingen:

“Overwegende dat door de toenemende verstedelijking als gevolg van de nabijheid van de steden Mechelen en Brussel de lokale woonmarkt onder druk staat, waardoor de minder-bemiddelden dienen uit te wijken terwijl de

beschikbare gronden en panden ingenomen worden door kapitaalkrachtige inwijkelingen;

Overwegende dat de keuze van de gemeente Zemst om een maximale invulling te geven aan de objectieven vanuit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen met zich meebrengt dat de bestaande woongebieden extra worden belast waardoor de uitwijking van de minstbegoeden nog wordt versterkt;

Overwegende dat het patrimonium niet afgestemd is op de noden van de bevolking en dat de demografische evoluties dit dreigen te versterken;

Overwegende dat in de gemeente Zemst permanente campingbewoning een probleem is en de herhuisvesting van de bewoners een prioriteit vormt;

Overwegende dat de hierboven aangehaalde redenen afdoende aantonen dat het recht van voorkoop als uitzonderingsregime in de aangeduide gebieden gerechtvaardigd is;

Overwegende dat in de aangeduide prioritaire gebieden het noodzakelijk is om duurzame verandering te realiseren en hiertoe de nodige faciliteiten moeten gecreëerd worden, onder meer door het recht van voorkoop gebiedsgewijs te introduceren;

Overwegende dat het recht van voorkoop als bijzonder instrument deel uitmaakt van een geïntegreerde visie en een gericht grond- en pandenbeleid waarbij rekening wordt gehouden met de objectieven vanuit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen;

Overwegende dat één statistische sector een hogere graad van sociale huurwoningen heeft dan de vooropgestelde norm van 20 % en derhalve in dit gebied het recht van voorkoop noodzakelijkerwijze met het oogmerk op realisatie van sociale koopwoningen of sociale kavels moet worden gerealiseerd, teneinde de sociale vermenging te versterken;

Overwegende dat de afdelingen Woonbeleid en Financiering Huisvestingsbeleid van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap de objectieven vervat in de richtnota opgesteld door de stedelijke diensten van Zemst hebben onderzocht en kunnen onderschrijven.”

13. De Raad van State volgt noch verzoeksters wettigheidskritiek op het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1998, noch die op het ministerieel besluit van 14 juni 2000.

Gelet op artikel 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1998 “kan” de bij het besluit gevoegde lijst van woningbouwgebieden “periodiek worden aangepast door de Vlaamse regering, op basis van de actualisering van de gegevens, bedoeld in artikel 24, § 1, tweede lid van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode”. De enkele omstandigheid dat deze lijst niet het voorwerp is geweest van een aanpassing,

maakt haar allerm minst onwettig. Een aanpassing is hoe dan ook afhankelijk van een wijziging in de gegevens, welke wijziging niet blijkt.

Het ministerieel besluit van 14 juni 2000, dan weer, wordt niet alleen verantwoord door het probleem van permanente campingbewoning en door de herhuisvesting van de campingbewoners. In de eerste plaats wordt bijvoorbeeld verwezen naar de druk op de lokale woonmarkt die minderbedeelden doet uitwijken ten voordele van kapitaalkrachtige inwijkelingen. Zelfs al zou het probleem van de campingbewoners op vandaag niet meer bestaan, wat overigens niet overtuigend voor de Raad van State is gebleken, dan nog is daarmee niet aangetoond dat het ministerieel besluit van 4 juni 2000 geen voldoende draagkrachtige motivering meer rest.

14. Ten slotte ziet de Raad van State geen reden ertoe het Grondwettelijk Hof de prejudiciële vraag met betrekking tot artikel 85, § 1, tweede lid, 3°, van de Vlaamse Wooncode te stellen die verzoekster, ondergeschikt, oppert. De vraag gaat uit van de premisse dat het door de gemeente uitgeoefende voorkeurrecht verzoekster een buitensporige last oplegt. Hiervoor is echter gebleken dat dit onjuist is.

De vraag wordt niet gesteld.

15. Het middel wordt integraal verworpen.

B. Eerste middel

Standpunt van de partijen

16. Een eerste middel is afgeleid “uit de schending van artikel 27 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 oktober 1998 betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen, uit de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het

bijzonder de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, uit machtoverschrijding en uit machtsafwendings”.

Toegelicht wordt dat het voorkeepsrecht in het kader van de Vlaamse Wooncode doelgebonden is en enkel kan worden uitgeoefend met het oog op de verhuring als sociale woning of het verlenen van zakelijke rechten op een sociale woning. Echter wordt te dezen het recht van voorkoop door de gemeente Zemst duidelijk uitgeoefend met een andere bedoeling. Formeel gezien wordt de uitoefening van het voorkeepsrecht in de gemeenteraadsbeslissing gemotiveerd vanuit socialehuisvestingsdoeleinden, maar uit de voorbereidende beslissingen blijkt dat het voorkeepsrecht wordt uitgeoefend met de enige en uitdrukkelijke bedoeling om het ontmoetingscentrum en de gebedsruimte aan de Tervuursesteenweg 7 tegen te houden. Uit die voorbereidende handelingen blijkt duidelijk dat de gemeente gezwicht is voor het protest van een aantal buurtbewoners en van oppositiepartij Vlaams Belang. Het gemeentebestuur heeft aan haar inwoners duidelijk gecommuniceerd dat zij alle mogelijke middelen (stedenbouwwetgeving, brandveiligheid, ...) zal inzetten tegen de komst van het gebedshuis, en toen de gelegenheid zich voordeed, heeft zij het voorkeepsrecht dankbaar aangegrepen om het gebedshuis tegen te houden. Op die manier schendt de gemeente de finaliteit van het voorkeepsrecht en wendt zij het voorkeepsrecht af van zijn wettig doel.

Er bestaan volgens verzoekster voldoende ernstige en met elkaar overeenstemmende vermoedens dat de gemeente het voorkeepsrecht heeft uitgeoefend met een andere intentie dan degene die formeel werd veruitwendigd in het gemeenteraadsbesluit van 8 augustus 2013. Inzonderheid verwijst verzoekster naar:

- de notulen van de zitting van het schepencollege van 20 juni 2013;
- de berichtgeving op de gemeentelijke website op 25 juni 2013;
- het feit dat de gemeente eerst geprobeerd heeft om het gebedshuis tegen te houden op grond van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw;
- de e-mail van 12 juli 2013 van de waarnemend burgemeester aan de brandweer.

Eventueel, aldus verzoekster, moet worden vastgesteld dat de bestreden beslissingen met schending van de materiële motiveringsplicht werden genomen.

17. De verwerende partij repliceert dat het gewraakte voorkeepsrecht kadert binnen de mogelijkheden die de Vlaamse Wooncode aan de gemeenten laat om percelen en woningen aan te kopen met het oog op de realisatie van sociale kavels en woningen. De motieven in het bestreden besluit van het college van burgemeester en schepenen van 1 juli 2013 en de gemeenteraadsbeslissing van 8 augustus 2013 passen perfect in de doelstellingen van artikel 27 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 oktober 1998. Men kan niet anders dan vaststellen dat de gemeente daadwerkelijk voor ogen heeft om het pand, desgevallend na het uitvoeren van aanpassingswerken, als sociale woning te verhuren.

Daarnaast, aldus de verwerende partij, zijn er geen voldoende ernstige, welbepaalde en met elkaar overeenstemmende vermoedens die het bestaan van enig ander oogmerk in hoofde van de gemeente aantonen. De berichten op de gemeentelijke website en de interventie van een gemeenteraadslid tijdens de gemeenteraad van 20 juni 2013 wijzen, wanneer een en ander in een juiste context wordt geplaatst, niet op enige lastercampagne tegen verzoekster. Ook heeft de gemeente het voorgenomen project geenszins op stedenbouwkundig vlak proberen te dwarsbomen. Evenmin toont het mailbericht van 12 juli 2013 aan dat er mogelijk onwettige motieven bij de uitoefening van het voorkeepsrecht speelden: het strekte er alleen toe de brandweer ervan in te lichten dat nader advies niet nodig was omdat het pand toch tot sociale huurwoningen zou worden verbouwd.

De verwerende besluit dat, “[i]n het licht van de duidelijke bewoordingen van de bestreden beslissingen en de afwezigheid van enige andere indicatie ter zake, moet worden vastgesteld dat de gemeente Zemst het haar toekomstige voorkeepsrecht uitsluitend heeft gelicht om het betrokken pand om te vormen tot sociale huisvesting”.

Beoordeling

18. Er is sprake van machtsafwending wanneer een overheid de bevoegdheid die haar tot het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang is gegeven, gebruikt voor het nastreven van een ander doel.

19. Terecht wijst verzoekster erop dat het voorkeepsrecht in het kader van de Vlaamse Wooncode doelgebonden is.

Dit blijkt afdoende uit de parlementaire voorbereiding van het artikel 85 van de Vlaamse Wooncode, dat dit voorkeepsrecht instelt (memorie van toelichting, *Parl.St.* Vl.P. 1996-97, nr. 654/1, 34):

“Door dit recht van voorkoop te initiëren als een instrument om een sociaal grond- en pandenbeleid te voeren, wordt het mogelijk om, in combinatie met subsidies, op een goedkope manier sociale kavels en panden aan woningzoekenden beschikbaar te stellen voor eigendomsverwerving.”

Artikel 27 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 oktober 1998 specificiert in verband met het “[r]echt van voorkoop”, “[d]e bestemming”, dat de woning of het perceel bestemd voor woningbouw, verworven door het recht van voorkoop overeenkomstig de Vlaamse Wooncode wordt aangewend, desgevallend na werkzaamheden, “met het oog op de verhuring als sociale woningen, op het verlenen van zakelijke rechten op sociale woningen of op het verlenen van zakelijke rechten op sociale kavels”.

20. Eveneens terecht is het betoog van de verwerende partij dat de motieven die de verwerende partij voor haar uitoefening van het voorkeepsrecht opgeeft “perfect kaderen binnen de doelstellingen die worden voorzien middels artikel 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 1998 betreffende het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen”.

Dit is voor de gegrondheid van het middel evenwel niet doorslaggevend. Kern van het middel is immers dat die motieven de werkelijke bedoeling van de verwerende partij moeten maskeren, bedoeling die er uitsluitend

in bestond om de inrichting van een gebedsruimte en ontmoetingscentrum voor jonge moslims onmogelijk te maken.

21. In dat verband komt het niet zonder belang voor om het feitenrelaas *sub* randnr 4 aan te vullen, op grond van de stukken die de partijen aan de Raad van State hebben voorgelegd, met wat volgt:

- 23 mei 2013 - Krantenbericht dat verzoekster op de Tervuursesteenweg in Hofstade een pand aankocht om er een ontmoetingsruimte en gebedsruimte voor moslims in te huisvesten.
- 24 mei 2013 - Meeting in aanwezigheid van de burgemeester waarop verzoekster haar project toelicht. Het voorstel wordt gedaan dat verzoekster, eventueel samen met de gemeente, op 5 juni 2013 een informatiemoment voor de buurtbewoners houdt.
- 27 mei 2013 - Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zemst wil het informatiemoment uitgesteld zien tot na overleg met de burgemeester van Mechelen.
- 29 mei 2013 - De gemeente deelt de buurtbewoners in een brief mee dat zij de verdere ontwikkeling van het initiatief op de voet volgt.
- 31 mei 2013 - Verzoekster bedankt voor de brief aan de buurtbewoners.
- 1 juni 2013 - De burgemeester van de gemeente Zemst laat verzoekster weten dat hij op “donderdag aanstaande” een ontmoeting met de burgemeester van Mechelen heeft.
- 10 juni 2013 - De burgemeester van de gemeente Zemst nodigt verzoekster uit in verband met “een aantal overblijvende vragen, dit ook na het overleg met de burgemeester van Mechelen”.
- 11 juni 2013 - Een afspraak wordt gemaakt voor 18 juni 2013.
- 12 juni 2013 - De burgemeester zegt aan verzoekster veel vragen te krijgen over de stedenbouwkundige vergunningstoestand van het goed. Zonder bewijs van het feit dat verzoekster zelf eigenaar is en dat er effectief een “gemeenschapsvoorziening” in wordt ingericht, kan er volgens hem geen sprake zijn van een vrijstelling van een stedenbouwkundige vergunning;
- 15 juni 2013 - De burgemeester vraagt verzoekster of hij op “[w]oensdag aanstaande” met de brandweer mag langskomen.

- 18 juni 2013 - Meeting waaraan onder anderen de burgemeesters van Zemst en Mechelen, en verzoekster deelnemen. Gevraagd wordt aan verzoekster onder meer het compromis te bezorgen. De burgemeester van Zemst zegt het ideaal te vinden om een pand in Mechelen te hebben.
- 20 juni 2013 - Buurtbewoners bezorgen de burgemeester een petitie met 200 handtekeningen. De burgemeester zegt dat hij het centrum niet kan verbieden. Tijdens de gemeenteraadszitting nadien wordt op verzoek van de Vlaams Belang-fractie als punt 19 het “Sociaal huis voor moslims in Hofstade” behandeld. De fractie vindt dat het project “niet past in onze samenleving”. De burgemeester antwoordt dat het project door de gemeente, tezamen met andere partners (stad Mechelen, politie, dienst Stedenbouw, brandweer) in al zijn aspecten wordt bekeken. Er wordt afgesproken dat navraag wordt gedaan of verzoekster eerder reeds bij de stad Mechelen een aanvraag indiende die werd geweigerd, “dan wel of de stad vroeger reeds kennis had van de intentie om dit gebedshuis te openen op Mechels grondgebied”.
- 21 juni 2013 – Mededeling van nieuwe brief van de gemeente aan de buurtbewoners waarin wordt toegelicht dat “de gemeente niet [heeft] stil gezeten rond dit dossier”. Vermeld wordt onder andere dat de aankoopakte is opgevraagd en dat van zodra de structurele elementen (grondig) worden verbouwd en omgevormd, alleszins een stedelijke vergunning vereist is.
- 24 juni 2013 - Via het e-loket van de Vlaamse Landmaatschappij wordt met betrekking tot de woning aan de Tervuursesteenweg 7 het recht van voorkoop aangeboden aan de gemeente. Dezelfde dag beslist het college, zonder meer, het eigendom aan te kopen. Het doet die beslissing op 1 juli 2013 gemotiveerd over.

22. Het voorgaande lijkt uit te wijzen dat het gemeentebestuur, na een aanvangsfase waarin het het initiatief van verzoekster voorzichtig maar vrij onbevangen tegemoet treedt, onder toenemende druk komt door kritiek van buurtbewoners en in de schoot van de gemeenteraad. Om dan, wanneer via het e-loket van de Vlaamse Landmaatschappij het recht van voorkoop met betrekking tot de betrokken woning aan de gemeente wordt aangeboden, halsoverkop nog dezelfde dag, en dus nog vooraleer de termijn van zestig dagen voor de

aanvaarding van het aanbod zelfs maar een aanvang nam, bij besluit van het schepencollege te beslissen het pand aan te kopen.

Een en ander ondersteunt de geloofwaardigheid van de thesis van verzoekster die inhoudt dat het aanbod van het voorkeurecht en de beslissing om erop in te gaan voor de gemeente in wezen niet meer zijn dan het gelukkige voorwendsel om zich van het groeiend probleem van de inrichting van een ontmoetings- en gebedsruimte voor moslims in de Tervuursesteenweg 7 te ontdoen.

23. In de gegeven omstandigheden moet worden erkend dat de uitoefening door de verwerende partij van haar voorkeurecht op grond van de Vlaamse Wooncode mogelijkwerijs aanleiding kan geven tot een nietigverklaring wegens machtsafwending.

Gelet op artikel 91 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt in dergelijk geval de zaak van rechtswege naar de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak verwezen.

BESLISSING

1. Het debat wordt heropend.

2. De zaak wordt aan de algemene vergadering voorgelegd.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf januari 2016, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust