

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

A R R Ê T

n° 235.247 du 28 juin 2016

A. 210.369/AGAV-135.

En cause : la FONDATION PRIVÉE IKHLAAS,
assistée et représentée par
Me Gert Buelens, avocat,
ayant son cabinet à 2800 Malines,
Nekkerspoelstraat 97,
où il est fait élection de domicile

contre :

la COMMUNE de ZEMST,
assistée et représentée par
Mes Steve Ronse et Gilles Dewulf, avocats,
ayant leur cabinet à 8500 Courtrai,
President Kennedypark 6/24,
où il est fait élection de domicile

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 4 octobre 2013, vise l'annulation de :

« 1. la décision du conseil communal de la commune de Zemst du 8 août 2013 concernant l'exercice du droit de préemption en vertu du Code flamand du logement sur une habitation située Tervuursesteenweg 7 à 1981 Zemst-Hofstade, cadastrée commune de Zemst, 2e division, section A, nos 23/x/3, 7/x/5 et 7/z/5;

2. la décision du collège échevinal de la commune de Zemst du 1er juillet 2013 de demander au conseil communal d'exercer le droit de préemption sur le [bien] précité;
3. la décision du collège échevinal de la commune de Zemst du 24 juin 2013 d'exercer le droit de préemption sur le bien précité (sous réserve de confirmation par le conseil communal) ».

II. Déroulement de la procédure

2. L'arrêt n° 233.392 du 5 janvier 2016 rouvre les débats et l'affaire est soumise à l'assemblée générale.

Les parties ont été convoquées à l'audience de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, qui s'est tenue le 26 avril 2016.

Johan Lust, président de chambre, a fait rapport.

Me Stefan Vander Voorde, avocat, loco Me Gert Buelens, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me Steve Ronse, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse, ont été entendus.

Sofie De Doncker, auditeur, a donné un avis conforme au présent arrêt.

Il a été fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits antécédents

3. Une promesse de vente et d'achat notariée a été conclue entre H. E. J. et R. K., d'une part, et la requérante, d'autre part, concernant un bâtiment avec dépendances et jardin à Zemst, Tervuursesteenweg 7, deux garages à Zemst, Grensstraat 4 et une part indivise dans l'« espace de manœuvre » à Zemst, Grensstraat, cadastrée section A, n° 7/Z/5. La requérante souhaite y aménager un lieu de rencontre et un espace de prière « axés sur la communauté musulmane du quartier Mahatma Gandhi (sur le territoire de Malines) et à Zemst ».

Le 24 juin 2013, le droit de préemption est proposé par le notaire à la commune de Zemst, via le guichet électronique de la Société terrienne flamande (Vlaamse Landmaatschappij). Le même jour, le collège des bourgmestre et échevins décide « d'acquérir la propriété Tervuursesteenweg 7 à 1981 Zemst-Hofstade ».

Le 1er juillet 2013, le collège décide que « l'administration communale de Zemst exerce le droit de préemption que le Code flamand du logement lui accorde à l'occasion de la vente de gré à gré de l'habitation située Tervuursesteenweg 7 à 1981 Zemst-Hofstade ». Il est demandé au conseil communal suivant « d'exercer le droit de préemption ». La décision est motivée comme suit :

« - La Province du Brabant flamand a imposé à Zemst un objectif social contraignant de 156 logements sociaux locatifs d'ici 2025. Il faudra donc réaliser 156 logements sociaux à Zemst dans la période 2008-2025. Cent vingt logements ont déjà été réalisés ou sont prévus pour les années à venir. D'ici 2025, il faudra par conséquent encore en prévoir 36 qui ne sont pas encore à l'état de projet actuellement. Afin de remplir l'objectif social contraignant, outre les projets de nouvelles constructions planifiés, il est indiqué, lorsque l'opportunité se présente, d'également réaliser à petite échelle des projets de logements de petite envergure en achetant des bâtiments existants. Le bâtiment commercial sur la Tervuursesteenweg constitue une bonne opportunité dans ce cadre. La structure du bâtiment est bonne et peut être conservée. Moyennant quelques aménagements internes dans le volume de construction existant, il est possible de convertir le bâtiment en plusieurs logements sociaux. L'endroit est particulièrement adapté pour des logements de ce type en raison de la proximité des magasins et des transports publics, ainsi que de sa bonne accessibilité.

- Actuellement, l'offre de logements sociaux à Hofstade est relativement limitée. Aucun projet n'y a non plus été planifié pour les prochaines années.

- En consacrant un budget moins élevé que pour un projet de nouvelle construction et en effectuant des travaux de transformation relativement limités,

un certain nombre de logements sociaux pourront être créés à court terme. Une première estimation prévoit 4 logements, répartis sur les trois niveaux ».

Le 8 août 2013, le conseil communal décide d'exercer son droit de préemption et d'acquérir la propriété concernée « pour cause d'utilité publique, pour la réalisation de logements sociaux ». Il est demandé au notaire de passer l'acte de vente avec la commune de Zemst comme acquéreur. La motivation reproduit celle de la décision du collège du 1er juillet 2013, à une exception près : la phrase « L'endroit est particulièrement adapté pour des logements de ce type en raison de la proximité des magasins et des transports publics, ainsi que de sa bonne accessibilité » est remplacée par « L'endroit est adapté pour des logements sociaux ».

4. Dans un arrêt interlocutoire n° 233.392 du 5 janvier 2016, le Conseil d'État rejette le deuxième moyen de la requérante et, s'agissant du premier moyen, soumet l'affaire à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, conformément à l'article 91 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

VIII. Examen du premier moyen

Point de vue des parties

5. Un premier moyen est pris « de la violation de l'article 27 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 octobre 1998 relatif à la gestion de la qualité, au droit de pré[emption] et au droit de gestion sociale d'habitations, de la violation des principes de bonne administration, en particulier de l'obligation de motivation matérielle, des principes de prudence et du raisonnable, de l'excès de pouvoir et du détournement de pouvoir ».

Il est exposé que le droit de préemption est lié à un objectif dans le cadre du Code flamand du logement et qu'il ne peut être exercé qu'à des fins de location comme logement social ou dans le but d'accorder des droits réels sur

un logement social. En l'espèce, toutefois, le droit de préemption a manifestement été exercé par la commune de Zemst dans un autre but. Si la décision du conseil communal motive formellement l'exercice du droit de préemption par des objectifs en matière de logements sociaux, il ressort cependant des décisions préparatoires que ce droit a été exercé dans l'intention unique et explicite d'empêcher la création du lieu de rencontre et de prière à la Tervuursesteenweg 7. Ces actes préparatoires font clairement apparaître que la commune a cédé face aux protestations d'un certain nombre de riverains et du parti d'opposition Vlaams Belang. L'administration communale a clairement communiqué à ses habitants qu'elle mettrait en œuvre tous les moyens possibles (législation relative à l'urbanisme, protection contre l'incendie, etc.) pour empêcher la création de la maison de prière, et lorsque l'occasion s'est présentée, elle s'est empressée d'exercer son droit de préemption pour y faire barrage. Ce faisant, la commune viole la finalité du droit de préemption et détourne ce dernier de son but légitime.

Il existe, selon la requérante, des présomptions suffisamment graves et concordantes que la commune a exercé son droit de préemption dans une intention autre que celle formellement exprimée dans la décision du conseil communal du 8 août 2013. La requérante se réfère en particulier :

- au procès-verbal de la séance du collège échevinal du 20 juin 2013;
- à l'avis publié sur le site Internet de la commune le 25 juin 2013;
- au fait que la commune a d'abord essayé d'empêcher la création d'une maison de prière en s'appuyant sur la réglementation relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme;
- au courriel du 12 juillet 2013 adressé par le bourgmestre faisant fonction aux services d'incendie.

La requérante estime subsidiairement que force est de constater que les décisions attaquées ont été prises en violation de l'obligation de motivation matérielle. En effet, le motif qui les sous-tend n'est pas légitime : « La commune de Zemst veut brider illégalement les droits fondamentaux de la partie requérante et de ses membres (liberté d'association et de culte) en exerçant son

droit de préemption ».

6. La partie défenderesse répond dans le mémoire en réponse que le droit de préemption contesté s'inscrit dans les possibilités que le Code flamand du logement laisse aux communes d'acquérir des parcelles et des logements en vue de réaliser des lots sociaux et des habitations sociales. Les motifs invoqués dans la décision attaquée du collège des bourgmestre et échevins du 1er juillet 2013 et dans la décision du conseil communal du 8 août 2013 entrent parfaitement dans le cadre des objectifs de l'article 27 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 octobre 1998. On ne peut que constater que la commune envisage réellement de louer l'immeuble en tant qu'habitation sociale, le cas échéant après y avoir réalisé des aménagements.

Par ailleurs, la partie défenderesse affirme qu'aucune présomption suffisamment grave, précise et concordante ne démontre l'existence de toute autre intention dans le chef de la commune. Replacés dans leur contexte, les avis publiés sur le site Internet de la commune, ainsi que l'intervention d'un membre du conseil communal en séance du 20 juin 2013, n'indiquent aucunement qu'une campagne de diffamation aurait été menée contre la requérante. La commune n'a nullement non plus tenté de contrecarrer le projet envisagé sur le plan urbanistique. Le courriel du 12 juillet 2013 ne démontre pas davantage que l'exercice du droit de préemption reposerait sur des motifs illégitimes : son unique but était d'informer les services d'incendie qu'il n'était pas nécessaire d'émettre un avis plus détaillé dès lors que l'immeuble serait de toute façon transformé en logements sociaux locatifs.

La partie défenderesse conclut que, « [c]ompte tenu de la formulation claire des décisions attaquées et de l'absence de toute autre indication en la matière, force est de constater que la commune de Zemst a uniquement exercé le droit de préemption qui lui revient pour transformer l'immeuble concerné en logements sociaux ».

7. La requérante souligne dans le mémoire en réplique qu'il apparaît incontestablement que la partie défenderesse, à la suite de plaintes d'un certain nombre de riverains et à l'instigation de la section locale du Vlaams Belang, s'est opposée à la création sur son territoire de la maison de prière de la requérante et s'est montrée prête à « mettre en œuvre tous les moyens légaux pour l'empêcher ». Pour prouver cette véritable intention sous-jacente de la commune, la requérante renvoie subsidiairement au vote de la sp.a lors du conseil communal du 8 août 2013, aux communiqués de presse des 19 août 2013 et 20 septembre 2013, et à une déclaration du bourgmestre à l'occasion d'une interview télévisée du 29 avril 2014.

Force est de conclure, selon la requérante, qu'en exerçant son droit de préemption, la partie défenderesse poursuivait en réalité un but, non légitime, autre que la simple création de logements sociaux. Il est par conséquent question de détournement de pouvoir, ou à tout le moins de violation de l'obligation de motivation matérielle.

8. Dans le dernier mémoire, la requérante rappelle que la partie défenderesse exerce le droit de préemption dans le seul but d'empêcher l'ouverture d'une maison de prière et d'un lieu de rencontre pour musulmans sur son territoire. De ce fait, « l'irrégularité découle tant du détournement de pouvoir que de l'absence de motif légitime justifiant l'acte attaqué ». La réalisation de logements sociaux « n'est manifestement invoquée que dans le but de masquer les intentions sous-jacentes réelles (et non légitimes) de la commune et pour présenter formellement la décision comme étant régulière quant à sa forme et sur le fond ».

Appréciation

9. Il est question de détournement de pouvoir lorsqu'une autorité fait usage de la compétence qui lui a été conférée pour atteindre un objectif déterminé d'intérêt général, en vue de poursuivre un autre but. Pour conduire à

une annulation, le but illicite doit être l'unique but de l'acte attaqué.

10. Compte tenu de la motivation formelle de la décision du conseil communal du 8 août 2013, les considérations qui ont conduit à l'exercice du droit de préemption peuvent être résumées comme suit.

La Province du Brabant flamand a imposé à la commune un objectif social contraignant de 156 logements sociaux locatifs d'ici 2025; il faut donc encore prévoir 36 logements sociaux locatifs. Il est souhaitable, lorsque l'opportunité se présente, d'« également réaliser à petite échelle des projets de logements de petite envergure en achetant des bâtiments existants ». Le bâtiment située Tervuursesteenweg 7 constitue « une bonne opportunité » dans ce cadre. Un certain nombre de logements sociaux pourront ainsi être créés à court terme « en consacrant un budget moins élevé que pour un projet de nouvelle construction et en effectuant des travaux de transformation relativement limités ».

11. La partie défenderesse soutient à raison que ces motifs « entrent parfaitement dans le cadre des objectifs prévus par l'article 27 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 octobre 1998 relatif au droit de pré[emption] et au droit de gestion sociale d'habitations ».

En tant que tels, ils montrent que le but apparemment poursuivi par la partie défenderesse en exerçant son droit de préemption est de réaliser l'objectif social contraignant qui lui est imposé.

12. Si le moyen examiné ne conteste pas fondamentalement – à juste titre – que les motifs invoqués, en tant que tels, sont exacts et suffisants pour justifier l'exercice du droit de préemption, ces motifs n'expriment cependant pas, de l'avis de la requérante, les mobiles réels de la partie défenderesse. Selon la partie défenderesse, la motivation réelle de la commune était d'empêcher le projet de la requérante et d'ainsi faire taire les protestations des riverains et de certains membres du conseil communal contre ce projet.

13. Il est certain qu'en raison de l'exercice du droit de préemption, le plan de la requérante visant à aménager un espace de prière et lieu de rencontre pour jeunes musulmans dans l'immeuble situé Tervuursesteenweg 7 n'a pas pu se concrétiser, faisant par là disparaître les protestations, devenues sans objet, de riverains et de certains membres du conseil communal.

Pour appuyer le fait que l'échec du plan de la requérante n'est pas une simple conséquence de l'exercice du droit de préemption ni (tout au plus) un but subsidiaire poursuivi par le biais de l'exercice de ce droit, mais qu'il n'était rien d'autre que l'unique but de la partie défenderesse lorsque celle-ci a décidé d'exercer son droit de préemption, la requérante invoque principalement et expressément quatre éléments dans sa requête.

14. La requérante tire un premier élément du procès-verbal de la séance du collège échevinal (lire : du conseil communal) du 20 juin 2013. Selon ce procès-verbal, en réponse à la question, posée par la fraction du Vlaams Belang au collège échevinal, de savoir « [ce qu'on a] l'intention de faire avec cette habitation sociale », le bourgmestre a répondu en substance ce qui suit :

« La commune n'est pas restée les bras croisés et d'autres partenaires (tels que la ville de Malines, la police, le service d'urbanisme, les services d'incendie, etc.) ont été impliqués afin d'examiner ensemble le projet sous tous ses aspects (sécurité, mobilité, urbanisme, etc.). Ainsi, plusieurs concertations ont déjà eu lieu avec la ville de Malines et il a été convenu d'organiser à court terme une concertation avec la communauté musulmane de Malines.

Par ailleurs, le mardi 25 juin 2013, l'immeuble de la fondation al-Ikhlaas situé Tervuursesteenweg sera inspecté par les services d'incendie. Des informations complémentaires ont également été demandées concernant les statuts de la fondation, l'acte d'achat et d'autres documents. La commune n'a donc pas mis ce dossier de côté ».

En substance, le bourgmestre expose par là – uniquement – que le collège n'est pas resté inactif dans ce dossier mais qu'il l'a suivi activement.

15. Un deuxième élément porte sur l'avis publié le 25 juin 2013 sur le site Internet de la commune. Cet avis est le suivant :

« En séance du 24/06/2013, le collège de la commune de Zemst a pris note de l'offre d'exercer le droit de préemption qui a été faite à la commune en ce qui concerne l'immeuble situé Tervuursesteenweg 7 à Hofstade.

Cet immeuble avait récemment été acquis par la fondation 'Al-Ikhlaas' qui avait l'intention d'y héberger un centre éducatif et une maison de prière pour la communauté musulmane.

Le collège a décidé que l'administration communale exercerait le droit de préemption, la commune devenant propriétaire du bien. L'objectif est de mettre en œuvre un projet social dans l'immeuble concerné.

Compte tenu de la situation du bien, à la limite de Malines, et de l'activité que projette d'y exercer la fondation Al-Ikhlaas, une concertation aura lieu avec la ville de Malines ».

L'avis relate essentiellement des faits. S'il fait apparaître un objectif, c'est précisément celui de « mettre en œuvre un projet social dans l'immeuble concerné ».

16. Un troisième élément qu'invoque particulièrement la requérante pour étayer sa thèse du détournement de pouvoir est le fait que la commune aurait « d'abord » essayé d'empêcher la création de la maison de prière en s'appuyant sur la réglementation relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme. Une première pièce à laquelle il est renvoyé dans ce cadre est un courrier du 20 juin 2013 adressé par la commune aux riverains; une deuxième pièce concerne le procès-verbal précité du conseil communal et la citation extraite de celui-ci, reproduite au point 14.

Dans ce courrier du 20 juin 2013, la commune argue qu'elle « n'est pas restée les bras croisés » dans le cadre de ce dossier et qu'elle a notamment demandé de plus amples informations urbanistiques en ce qui concerne la modification de la destination d'une habitation. Il est souligné que certains cas de modification de la destination principale d'un bien immobilier bâti ne requièrent aucun permis d'urbanisme, mais qu'un tel permis est en tout état de cause nécessaire pour toute transformation et modification (fondamentale)

affectant des éléments structurels.

Autrement dit, ce courrier a uniquement pour objectif, à l'instar, comme l'a révélé le point 14, de la déclaration du bourgmestre en séance du conseil communal du 20 juin 2013, de convaincre que le collège n'est pas un spectateur passif dans ce dossier.

17. Enfin, le quatrième élément est un courriel du 12 juillet 2013 adressé par le bourgmestre faisant fonction aux services d'incendie priant ces derniers de « ne plus formuler pour l'instant d'autres avis dans le cadre de l'utilisation de l'immeuble à la Tervuursesteenweg 7 ».

À la lumière de l'exercice du droit de préemption par la commune, il est évidemment inutile de formuler « d'autres » avis sur l'utilisation de l'immeuble par la requérante en tant qu'espace de prière et de rencontre. Ceci est d'autant plus vrai que les services d'incendie avaient déjà inspecté l'immeuble le 25 juin 2013 dans le cadre des plans de la requérante et avaient rédigé un rapport de vingt-cinq pages consécutivement à cette visite.

18. Les éléments précités, considérés isolément ou corrélativement, ne permettent en tout cas pas de convaincre que « l'intention unique et explicite » de l'exercice du droit de préemption était « d'empêcher la création de la maison de prière, servant ainsi les intérêts d'un certain nombre de particuliers qui avaient protesté contre la création de cette maison de prière ».

Les éléments invoqués à titre complémentaire par la requérante dans le mémoire en réplique ne peuvent conduire à une autre conclusion.

19. La circonstance que la décision du conseil communal du 8 août 2013 a été prise avec vingt voix pour, « et quatre abstentions : (sp.a) », alors qu'en principe, le parti socialiste « devrait être » en faveur des nouveaux logements sociaux, pouvait aussi déjà être invoquée dans la requête.

L'argumentation concernée étoffe les éléments factuels du moyen et, en tant que telle, est nouvelle et irrecevable.

20. Il en va de même pour les deux communiqués de presse que la requérante introduit dans le mémoire en réplique et qui précèdent l'introduction de la requête respectivement de 46 et de 14 jours.

21. Qu'en est-il des déclarations faites par le bourgmestre le 29 avril 2014 à l'occasion d'une interview pour une chaîne de télévision locale ? Dans un reportage, une voix off informe que selon le conseil de la requérante, la commune a utilisé le droit de préemption pour contrecarrer le projet de la requérante « et non pour construire des logements sociaux », ce que la commune de Zemst dément. Ensuite, selon la transcription d'un huissier de justice fournie, on peut entendre la déclaration suivante du bourgmestre :

« On a – enfin, je - et je parle bien entendu à titre personnel - je n'ai naturellement rien contre le fait qu'il y ait des maisons de prière. S'il se trouve des musulmans à Zemst qui souhaitent créer une maison de prière, on peut tout à fait l'envisager. Maintenant, que des musulmans de Malines viennent à Zemst dans ce but, nous ne trouvons pas que ce soit l'idéal ».

Contrairement à ce qu'estime la requérante, cette déclaration n'est en aucun cas l'aveu que les motifs formels de la décision d'exercer le droit de préemption seraient fallacieux et qu'au moment de prendre cette décision, la commune n'a pas (ou du moins : n'a pas également) tenu compte de l'objectif de prévoir plusieurs logements sociaux supplémentaires et ce facilement, en consacrant un budget peu élevé et en effectuant des travaux de transformation relativement limités, afin de répondre à l'objectif social contraignant qui lui est imposé.

22. Comme cela a déjà été observé dans l'arrêt interlocutoire, les éléments de la cause montrent que la commune a accueilli l'initiative de la requérante de manière relativement ouverte et impartiale et n'a en aucun cas fait mine de vouloir l'empêcher.

Certes, les critiques des riverains et de certains membres du

conseil communal, d'une part, et l'intention de la commune, à partir du 24 juin 2013, de créer des logements sociaux dans le bâtiment situé Tervuursesteenweg 7, d'autre part, coïncident. Il s'agit d'un concours de circonstances qu'il faut au moins aussi imputer, en l'absence de contre-indications suffisantes, au fait que la possibilité de logements sociaux dans le bâtiment n'a véritablement été abordée pour la première fois par la commune que le 24 juin 2013 dès lors que c'est ce jour-là qu'on lui a proposé d'exercer son droit de préemption sur la propriété.

Le Conseil d'État n'a pas constaté d'indications suffisantes du contraire, à savoir des indications permettant de considérer avec un minimum de certitude qu'il ne s'agissait pas (aussi) pour la commune de saisir l'opportunité de créer un certain nombre de logements sociaux et qu'en exerçant son droit de préemption, celle-ci entendait uniquement empêcher l'aménagement d'un lieu de rencontre et de prière pour musulmans.

23. Le moyen n'est pas fondé.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État rejette le recours.

2. Les dépens de la demande de suspension et du recours en annulation, liquidés à un droit de rôle de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du 28 juin 2016 par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, composée de :

Roger Stevens,
Dierk Verbiest,

Président du Conseil d'État,
président de chambre,

Michel Leroy,	président de chambre,
Jacques Vanhaeverbeek,	président de chambre,
Johan Lust,	président de chambre,
Geert Van Haegendoren,	président de chambre,
Geert Debersaques,	président de chambre,
Jacques Jaumotte,	président de chambre,
Colette Debroux,	président de chambre,
Simone Guffens,	conseiller d'État,
Carlo Adams,	conseiller d'État,
Bruno Seutin,	conseiller d'État,
Imre Kovalovszky,	conseiller d'État,
Pierre Lefranc,	conseiller d'État,
Jan Clement,	conseiller d'État,
Pascale Vandernacht,	conseiller d'État,
Michel Pâques,	conseiller d'État,
Stephan De Taeye,	conseiller d'État,
Bert Thys,	conseiller d'État,
Diane Déom,	conseiller d'État,
Peter Sourbron,	conseiller d'État,
Yves Houyet,	conseiller d'État,
David De Roy,	conseiller d'État,
Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État,
Kaat Leus,	conseiller d'État,
Frédéric Gosselin	conseiller d'État,
assistés de	
Frank Bontinck,	greffier.

Le greffier

Le président

Frank Bontinck

Roger Stevens

TRADUCTION ETABLIE CONFORMEMENT À L'ARTICLE 63,
ALINEA 1^{er}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT,
COORDONNEES LE 12 JANVIER 1973