

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**A R R Ê T**

n° 213.316 du 18 mai 2011

A. 197.009/XV-1310

En cause : **ALARD** Serge,  
ayant élu domicile chez  
Mes B. CAMBIER et A. MERCIE R, avocats,  
avenue Winston Churchill 253/40  
1180 Bruxelles,

contre :

**la Région de Bruxelles-Capitale,**  
ayant élu domicile chez  
Mes Th. HAUZEUR et L. DEPRÉ, avocats,  
chaussée de la Hulpe 178  
1170 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la commune de Saint-Gilles,**  
ayant élu domicile chez  
Mes Th. HAUZEUR et L. DEPRÉ, avocats,  
chaussée de la Hulpe 178  
1170 Bruxelles.

---

**LE CONSEIL D'ÉTAT, XV<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 6 juillet 2010 par Serge Alard, qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 mars 2010 relatif à l'établissement d'un périmètre de préemption «Parc-Alseberg» sur le territoire de la commune de Saint-Gilles;

Vu la requête introduite le 8 septembre 2010 par la commune de Saint-Gilles par laquelle celle-ci demande à intervenir dans la procédure;

Vu l'ordonnance du 12 octobre 2010 accueillant cette requête;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. P. DEBROUX, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 30 mars 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 avril 2011 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me A. MERCIER, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me Th. HAUZEUR, avocat, comparaissant pour les parties adverse et intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. P. DEBROUX, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le requérant est propriétaire d'un immeuble sis avenue des Villas 63 à Saint-Gilles.

En sa séance du 29 octobre 2009, le conseil communal de Saint-Gilles adopte, sur la base de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers, le programme quadriennal de revitalisation du quartier «Parc-Alseberg», communément dénommé «contrat de quartier "Parc-Alseberg"». L'immeuble du requérant est situé dans le périmètre de ce programme.

Le 26 novembre 2009, le conseil communal décide de solliciter du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, en exécution de l'article 260 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), l'adoption, pour cause d'utilité publique et pour une durée de quatre ans, d'un périmètre de préemption égal au périmètre du contrat de quartier «Parc-Alseberg», comprenant les immeubles qu'il énumère, parmi lesquels figure celui du requérant.

Conformément au prescrit de l'article 14 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers, le Gouvernement approuve, par un arrêté du 10 décembre 2009, le programme quadriennal de revitalisation du quartier «Parc-Alseberg» et octroie une subvention de 10.898.662 euros pour la mise en œuvre de celui-ci.

Le 21 janvier 2010, le conseil communal décide de rapporter sa délibération du 26 novembre 2009 et de solliciter du Gouvernement l'adoption d'un périmètre de préemption égal au périmètre du contrat de quartier «Parc Alseberg», comprenant les immeubles qu'il énumère, parmi lesquels figure toujours celui du requérant. Cette décision est motivée de la manière suivante:

« Vu les articles 258 à 274 du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT);

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale du 11 septembre 2003 relatif au droit de préemption;

Vu qu'en exécution de l'article 262.2 du CoBAT, les communes peuvent être désignées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale comme pouvoirs préemptants;

Vu qu'un "pouvoir préemptant" est, potentiellement, en droit de primer sur tout autre candidat acquéreur en cas de mise en vente d'un bien compris dans un périmètre de préemption, moyennant le respect de certaines conditions et le paiement au vendeur du prix d'acquisition que le candidat acquéreur est disposé à lui payer;

Considérant que l'exercice de ce droit est une faculté qui n'entraîne aucune obligation d'achat dans le chef du pouvoir préemptant en cas de mise en vente d'un bien compris dans le périmètre de préemption;

Considérant que le droit de préemption doit être instauré dans l'intérêt général en vue notamment de réaliser des équipements d'intérêt collectif et de service public relevant des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale, lutter contre l'existence d'immeubles abandonnés ou insalubres et de réaliser des logements de type social;

Considérant l'adoption du programme de revitalisation de quartier "Parc-Alseberg" par le Conseil Communal en séance du 29 octobre 2009 et son approbation par le Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale suivant l'arrêté du 10 décembre 2009;

Considérant que ce contrat de quartier vise précisément à lutter contre l'existence d'immeubles abandonnés ou insalubres, créer des équipements d'intérêt collectif et de service public, et accroître l'offre de logements de type social;

Considérant que les objectifs visés sont de nature à être rencontrés par l'instauration d'un périmètre de préemption et que l'instauration d'un tel périmètre sur l'ensemble du quartier concerné permettrait d'assurer de façon équitable et efficace la poursuite des objectifs d'utilité publique visés;

Considérant en effet la pénurie de logements sociaux et la présence dans le quartier "Parc-Alseberg" à Saint-Gilles d'immeubles abandonnés ou insalubres;

Considérant que le placement de ce quartier en périmètre de préemption permettrait d'acheter des immeubles, de les rénover et de les transformer en logements sociaux et de réaliser des équipements d'intérêt collectif et de service public en rez-de-chaussée de ces immeubles;

Considérant qu'en conséquence, il est nécessaire de requérir du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale l'adoption d'un périmètre de préemption, pour une durée égale à celle du contrat de quartier soit 4 années, afin d'habiliter notre Commune à exercer, en cas de nécessité, un droit de

préemption sur les aliénations, à titre onéreux, de la propriété d'immeubles ou parties d'immeubles, bâtis ou non, inclus dans les périmètres de préemption repris au plan joint au dossier;

Vu sa délibération du 26 novembre 2009, portant sur l'adoption pour cause d'utilité publique d'un périmètre de préemption égal au périmètre du contrat de quartier "Parc-Alseberg", pour une durée de 4 ans;

Considérant que, suite à une erreur matérielle, le rapport au Conseil du 26 novembre 2009, ne mentionne pas certaines parcelles alors qu'elles figurent bien dans les limites du périmètre du contrat de quartier "Parc-Alseberg";

Considérant qu'il y a lieu de préciser que les parcelles cadastrées à flanc de rue sans numéro de police ainsi que celles cadastrées situées au milieu du périmètre et sans numéro de police sont toutes comprises dans le périmètre de préemption;

Vu l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998 relatif à la transmission au Gouvernement des actes des autorités communales en vue de l'exercice de la tutelle administrative;

Vu la circulaire administrative du 24 août 1998 relative à l'ordonnance du 14 mai 1998,

DÉCIDE:

1. De rapporter sa délibération du 26 novembre 2009 portant sur le même objet;

2. De solliciter du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, en exécution de l'article 260 du CoBAT, l'adoption pour cause d'utilité publique d'un périmètre de préemption égal au périmètre du contrat de quartier "Parc-Alseberg", pour une durée de 4 ans, délimité par les rues suivantes:

[...]

- avenue des Villas du n° 2 au 46 et du n° 1 au 63;

[...].

Le 11 mars 2010, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte le périmètre de préemption tel qu'il était demandé par la commune de Saint-Gilles. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est rédigé comme suit:

« Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale,

Vu les articles 1<sup>er</sup> et 258 à 274 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire tels que modifiés par l'Ordonnance du 19 mars 2009 portant modification du titre VII et du titre X du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire relative au droit de préemption,

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 septembre 2003 relatif au droit de préemption;

Considérant que l'article 262 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire permet de créer un droit de préemption au profit de divers pouvoirs publics, organismes d'intérêt publics et sociétés dépendants de la Région de Bruxelles-Capitale;

Considérant que le périmètre soumis au droit de préemption peut être établi d'initiative ou à la demande d'un des pouvoirs préemptants visés à l'article 262 du CoBAT;

Considérant les délibérations du conseil communal des 26 novembre 2009 et 21 janvier 2010;

Considérant que conformément aux articles 259, 1E, 2E et 4E du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire, le droit de préemption est exercé dans l'intérêt général en vue de :

- Réaliser des équipements d'intérêt collectif et de service public relevant des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale ou des communes ou C.P.A.S.;
- Lutter contre l'existence d'immeubles abandonnés ou insalubres

- Réaliser des logements de type social ou des logements moyens;

Considérant que [le] Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a approuvé le contrat de quartier "Parc-Alseberg" le 10 décembre 2009;

Considérant que ce contrat de quartier vise précisément à lutter contre l'existence d'immeubles abandonnés ou insalubres, à créer des équipements d'intérêt collectif et de service public et à accroître l'offre de logements de type social;

Considérant que les objectifs visés sont de nature à être rencontrés par l'instauration d'un périmètre de préemption et que l'instauration d'un tel périmètre sur l'ensemble du quartier concerné permettrait d'assurer de façon équitable et efficace la poursuite des objectifs d'utilité publique visés;

Considérant en effet la pénurie de logements sociaux et la présence dans le quartier "Parc-Alseberg" à Saint-Gilles d'immeubles abandonnés ou insalubres;

Considérant que le placement de ce quartier en périmètre de préemption permettrait d'acheter des immeubles, de les rénover et de les transformer en logements sociaux et de réaliser certains équipements d'intérêt collectif et service public au rez-de-chaussée de ces immeubles;

Considérant que la commune de Saint-Gilles est le pouvoir préemptant le mieux à même d'acquérir des bâtiments pour servir de logements sociaux et d'aménager des équipements collectifs de proximité;

Considérant qu'à titre subsidiaire, la Région de Bruxelles-Capitale, la Société de Logement de la Région de Bruxelles-Capitale et la Société de Développement de Région de Bruxelles-Capitale pourraient mener les mêmes opérations que celles de la commune de Saint-Gilles, eu égard à leurs moyens;

Considérant qu'une durée égale à celle du contrat de quartier, soit quatre ans s'impose;

Sur la proposition du Ministre-Président,

Après en avoir délibéré,

Arrête :

**Article 1<sup>er</sup>.** Le périmètre soumis à préemption est sur le territoire de la commune de Saint-Gilles la zone délimitée par les rues suivantes :

[...]

- avenue des Villas du n° 2 au 46 et du n° 1 au 63;

[...].

Les parcelles cadastrées à flanc de rue sans n° de police ainsi que celles cadastrées situées au milieu du périmètre et sans n° de police sont toutes comprises dans le périmètre de préemption.

Le plan fixant ce périmètre est joint au présent arrêté et en fait partie intégrante.

**Art. 2.** Les parcelles visées à l'article 1<sup>er</sup> seront placées sous statut de périmètre soumis au droit de préemption sur le territoire de la commune de Saint-Gilles et ce pour une durée de quatre ans.

**Art. 3.** Les pouvoirs préemptants désignés par ordre de priorité dans ce cadre sont:

- la commune de Saint-Gilles;
  - la Région de Bruxelles-Capitale;
  - la Société de Logement de la Région de Bruxelles-Capitale;
  - la Société de Développement de la Région de Bruxelles-Capitale.
- [...]».

Cet arrêté est publié au *Moniteur belge* du 27 avril 2010 et notifié au requérant par une lettre datée du 10 mai;

Considérant que la Région de Bruxelles-Capitale conteste la recevabilité du recours; qu'en une première exception, elle conteste le caractère direct, certain et

actuel de l'intérêt du requérant en l'absence d'intention, dans son chef, de vendre son immeuble et en l'absence de volonté, dans le chef du pouvoir public, de préempter celui-ci, en sorte que l'intérêt dont peut se prévaloir le requérant est, selon elle, purement hypothétique; qu'à cet égard, elle relève la différence entre le mécanisme de la préemption et l'expropriation ou la réquisition; qu'en une seconde exception, formulée à titre «infiniment subsidiaire», elle fait valoir que l'annulation à intervenir ne pourrait qu'être partielle;

Considérant que la commune de Saint-Gilles, partie intervenante, formule les mêmes exceptions;

Considérant qu'à propos de la seconde exception, le requérant fait valoir que la requête, qui tend à l'annulation de la totalité de l'acte attaqué, soulève des critiques de légalité qui ne concernent pas uniquement l'inscription de son immeuble dans le périmètre litigieux;

Considérant que la fixation d'un périmètre soumis au droit de préemption a pour effet que lorsqu'un bien sis dans ce périmètre est mis en vente, les «pouvoirs préemptants» ont la faculté de l'acquérir au prix convenu avec le candidat acheteur ou au prix de l'adjudication en vente publique, en lieu et place de ce candidat acheteur ou de l'adjudicataire; que, si le requérant conserve l'entière liberté de vendre ou non son bien et d'en déterminer le prix, il peut en revanche se voir privé du droit d'en choisir l'acquéreur; qu'en intégrant l'immeuble du requérant dans un périmètre de préemption, l'acte attaqué modifie une des règles qui lui sont applicables en cas de transfert de propriété et touche par là à son statut juridique; que, partant, le requérant ont intérêt à l'annulation de cet acte en tant qu'il vise son immeuble; qu'en revanche, il n'indique pas en quoi résiderait son intérêt à l'annulation de l'acte attaqué en tant qu'il porte sur d'autres immeubles; que la seule circonstance que les critiques de légalité qu'il formule ont trait à la totalité de cet acte, n'a pas pour effet d'étendre leur intérêt à l'annulation de celui-ci; que le recours n'est pas recevable en tant qu'il tend à l'annulation de la totalité de l'acte attaqué;

Considérant qu'un premier moyen, intitulé «dossier administratif incomplet», est pris de la violation de l'article 159 de la Constitution, des articles 259 et 260 du CoBAT, de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 septembre 2003 relatif au droit de préemption, des principes généraux du droit «et notamment celui de la motivation matérielle, qui veut que les motifs d'un acte administratif résultent du dossier administratif», ainsi que «de l'absence, de l'insuffisance, de l'erreur ou de la contrariété dans les causes ou les motifs»; que le requérant fait valoir que le dossier administratif de la Région de

Bruxelles-Capitale ne comprend aucun élément permettant d'expliquer pourquoi le périmètre de préemption englobe l'avenue des Villas alors qu'il ne peut être décidé que, pour les raisons prévues par l'article 259 du CoBAT, le dossier ne comprend pas de relevé des immeubles censés pouvoir être préemptés ni aucun élément factuel concernant les immeubles situés dans le périmètre; qu'il ajoute que le dossier de la commune de Saint-Gilles ne permet pas davantage de comprendre comment le périmètre de préemption a été établi, qu'il ne contient même pas les pièces nécessaires pour vérifier la légalité des délibérations du conseil communal et qu'en particulier, l'on n'y trouve pas la convocation des conseillers communaux, ni le rapport qui a dû être établi par le collège préalablement à la séance au cours de laquelle ce dernier a décidé de solliciter un périmètre de préemption; qu'il soutient qu'à supposer que le contrat de quartier invoqué puisse servir de motif à l'adoption de l'acte attaqué, ce contrat ne prévoit, pour le quartier dans lequel se situe son immeuble, que des aménagements de l'espace public; qu'il en déduit que l'acte attaqué viole l'article 259 du CoBAT, le dossier ne permettant pas de déterminer si une des conditions visées par cette disposition est remplie et qu'il méconnaît également l'article 159 de la Constitution, le dossier ne permettant pas de vérifier si les décisions communales ont été valablement adoptées;

Considérant qu'un deuxième moyen, intitulé «absence de justification et disproportion», est pris de la violation des articles 10, 11, 16 et 33 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 258 et suivants du CoBAT et du principe général de droit suivant lequel les pouvoirs de police doivent être mis en œuvre de la manière la moins attentatoire aux droits fondamentaux, ainsi que «de l'absence, de l'insuffisance, de l'erreur ou de la contrariété dans les causes ou les motifs»; qu'après avoir constaté que la Région fait droit à la demande de la commune de constituer un périmètre de préemption identique à celui du contrat de quartier et que les objectifs visés par l'acte attaqué sont la lutte contre les immeubles abandonnés ou insalubres, la création d'équipements d'intérêt collectif ou de service public et l'accroissement de l'offre de logements de type social, le requérant reproche à la partie adverse de s'être limitée à entériner la demande dont elle était saisie, sans examiner si le périmètre de préemption devait s'étendre sur celui du contrat de quartier et si les conditions fixées par la réglementation étaient remplies alors que les immeubles sis avenue des Villas ne sont pas insalubres ou abandonnés et ne sont pas concernés par le contrat de quartier, qui ne prévoit que des travaux d'aménagement de l'espace public; qu'il fait également grief à la partie adverse d'avoir soumis ces immeubles à un droit de préemption de manière disproportionnée et sans motif; qu'il souligne que la fixation d'un périmètre de préemption est de nature à porter atteinte au droit de propriété, protégé par l'article 16 de la Constitution, qu'un tel périmètre ne peut donc être établi

que de manière restrictive et que, partant, le Gouvernement ne peut y englober que des immeubles ou, à tout le moins, des quartiers pour lesquels il se justifie réellement d'instaurer un tel mécanisme; que, dès lors que l'atteinte portée au droit de propriété ne peut être disproportionnée, le requérant estime que l'arrêté établissant le périmètre de préemption doit énoncer les raisons pour lesquelles il est adopté en identifiant les immeubles qui justifient qu'un tel périmètre soit établi; que, relevant que l'acte attaqué fixe un périmètre de préemption identique à celui qui accompagnait la demande de mise en œuvre d'un contrat de quartier destiné à lutter contre les immeubles insalubres ou abandonnés, le requérant fait valoir que la partie adverse n'a nullement vérifié si de tels immeubles se trouvent bien dans tout le périmètre proposé par la commune et spécialement dans l'avenue des Villas; qu'il soutient que le fait qu'un programme de revitalisation a été adopté ne dispense pas la partie adverse de vérifier si les conditions exigées par l'article 260 du CoBAT sont réunies et qu'en s'abstenant de procéder à une telle vérification, la Région a confondu deux polices; qu'il estime qu'à supposer que la Région ait usé de son pouvoir d'appréciation, la décision attaquée ne repose pas sur des motifs légalement admissibles; que, selon lui, la motivation de l'acte attaqué est irrégulière pour les motifs suivants:

- le contrat de quartier englobe l'avenue des Villas parce que des travaux de réaménagement de l'espace public sont prévus, mais cette avenue ne comporte pas d'immeubles insalubres ou abandonnés, alors que c'est contre de tels immeubles que le contrat de quartier vise à lutter principalement, en sorte qu'en énonçant que le périmètre est adopté pour lutter contre les immeubles insalubres et abandonnés, la motivation de l'acte attaqué est inexacte;
- aucun élément du dossier n'expose les raisons pour lesquelles les immeubles de l'avenue des Villas doivent être inclus dans le périmètre de préemption, aucun n'étant insalubre ou abandonné;
- à supposer que certains immeubles de l'avenue des Villas soient abandonnés, ce qui n'est ni allégué ni démontré, il est disproportionné de viser tous les autres immeubles, en sorte que le principe de proportionnalité garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution et le droit de propriété garantis par l'article 16 de celle-ci sont méconnus;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, à propos du premier moyen, le requérant souligne qu'il dénonce le caractère lacunaire du dossier et non un vice de motivation formelle; qu'il soutient que le dossier consultable auprès des services de la Région de Bruxelles-Capitale «ne contient rien d'autre que les deux demandes faites par la commune de Saint-Gilles de fixer un périmètre de préemption et l'accord de la Région d'octroyer un subside dans le cadre du contrat de quartier», qu'en revanche le dossier ne contient pas le contrat de quartier auquel cet acte se

réfère, et que son absence empêche tant les destinataires de l'acte attaqué que le Conseil d'État d'en prendre connaissance;

Considérant qu'à propos du deuxième moyen, il réplique que l'article 260 du CoBAT impose une motivation formelle si bien que la question, formulée par la partie adverse dans son mémoire en réponse, de l'applicabilité, en l'espèce, de la loi du 29 juillet 1991 ne se pose pas; qu'il soutient en outre que si l'acte attaqué ne constitue pas un acte individuel, il doit nécessairement s'agir d'un acte réglementaire qui aurait dû être soumis à la section de législation du Conseil d'État; qu'à propos de l'étendue de la motivation, il fait valoir que l'arrêté du Gouvernement du 11 septembre 2003 impose que l'arrêté fixant le périmètre de préemption indique, d'une part, le ou les objectifs d'utilité publique poursuivis et d'autre part, que ces objectifs fassent l'objet d'une motivation, en sorte que la Région devait expliquer la manière dont le périmètre litigieux a été établi ou, à tout le moins, énoncer pourquoi le périmètre était nécessaire pour réaliser le contrat de quartier; qu'après avoir reproduit des extraits de la motivation de l'acte attaqué, le requérant fait deux constats: d'une part, le périmètre est fixé pour permettre de mettre en œuvre le contrat de quartier et, d'autre part, en ce qui concerne l'avenue des Villas, le contrat de quartier ne prévoit aucune opération nécessitant une acquisition d'immeuble si bien que la motivation est entachée d'erreur; qu'il soutient aussi qu'à supposer que, comme la Région le prétend, les actions prévues dans le contrat de quartier ne sont pas exhaustives et qu'il faut encore pouvoir tenir compte d'autres actions, cette explication n'est formulée que dans le mémoire en réponse et non dans l'acte attaqué ou dans d'autres pièces antérieures, contrairement à ce qu'exige l'obligation de motivation formelle;

Considérant que, dans son dernier mémoire, à propos du premier moyen, le requérant fait valoir que si la commune de Saint-Gilles a effectivement motivé sa demande de fixation d'un périmètre de préemption en invoquant la possibilité de mettre en œuvre, par ce biais, le contrat de quartier, il appartenait à la partie adverse de vérifier la pertinence d'une telle argumentation en s'assurant de l'adéquation entre le périmètre proposé par la commune et les exigences liées à la mise en œuvre du contrat de quartier; qu'il souligne que la compétence dévolue à la Région ne se limite pas à l'entérinement de la demande faite par la commune, que l'on ne voit pas comment la partie adverse, qui ne disposait pas du contrat, aurait pu vérifier si le contrat de quartier nécessitait qu'un périmètre de préemption fût établi; qu'il souligne par ailleurs que, dès lors que le périmètre de préemption ne poursuit d'autre objectif que de permettre la mise en œuvre du contrat de quartier, pour que l'avenue des Villas puisse être englobée dans le périmètre de préemption, il aurait fallu que le contrat de quartier y prévoie des opérations nécessitant l'acquisition préalable de l'un ou l'autre des immeubles qui s'y trouvent, ce qui n'est pas le cas, en sorte qu'en

englobant ladite avenue dans le périmètre de préemption, la partie adverse est allée au-delà de la mise en œuvre du contrat de quartier;

Considérant, s'agissant du deuxième moyen, que le requérant précise que le moyen critique la motivation formelle de l'acte attaqué et qu'il «est donc étranger à la question de la proportionnalité de la mesure querellée et ce même si l'acte attaqué s'expose à la critique sur ce plan également»; qu'il relève que la requête en annulation et le mémoire en réplique indiquent, de surcroît, que l'acte attaqué est disproportionné en ce qu'il tend à soumettre l'avenue des Villas à un périmètre de préemption alors qu'aucun des immeubles qui s'y trouvent ne fait l'objet de mesures particulières dans le contrat de quartier; qu'il estime qu'un périmètre de préemption ne peut être établi pour des projets purement hypothétiques ou qui n'existent pas au moment où il est adopté; qu'il souligne qu'il ne résulte pas de la motivation de l'acte attaqué que des opérations non prévues par le contrat pourraient, dans le futur, être entreprises pour des immeubles situés dans ledit périmètre et en particulier, dans l'avenue des Villas, en sorte que cette motivation est à tout le moins lacunaire et inadéquate;

Considérant, sur le deuxième moyen, qu'aux termes de l'article 259 du CoBAT:

« Les droits de préemption institués en vertu du présent titre sont exercés dans l'intérêt général, en vue de :

1. réaliser des équipements d'intérêt collectif et de service public relevant des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale ou des communes ou des C.P.A.S.;
2. lutter contre l'existence d'immeubles abandonnés ou insalubres;
3. sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé;
4. réaliser des logements de type social ou des logements moyens.
5. permettre la réalisation de l'objet social et des missions des organismes d'intérêt public et des sociétés dépendant de la Région de Bruxelles-Capitale;
6. favoriser la revitalisation des liserés de noyaux commerciaux, tels que définis par et en application de l'article 22 des prescriptions du Plan régional d'Affectation du Sol arrêté le 3 mai 2001 par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;
7. réhabiliter ou réaffecter les sites d'activité inexploités au sens de l'article 251, 1°»;

que l'article 260 dispose que l'arrêté du Gouvernement fixant le périmètre soumis au droit de préemption «est spécialement motivé au regard d'un ou de plusieurs des objectifs d'utilité publique visés à l'article 259»;

que, selon l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 septembre 2003 relatif au droit de préemption, un tel arrêté fixant le périmètre de préemption indique :

« 1° le ou les objectifs d'utilité publique poursuivis;  
[...]

5° la motivation du ou des objectifs d'utilité publique poursuivis, de l'emprise et de la durée du périmètre de préemption et des pouvoirs préemptants autorisés à préempter»;

Considérant que le conseil communal explique sa demande de fixation d'un périmètre de préemption par la nécessité de réaliser les objectifs du contrat de quartier approuvé le 10 décembre 2009;

Considérant que l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers, applicable au plan de revitalisation de quartier précité, énonce que la «revitalisation d'un quartier a pour objectif de le restructurer, en tout ou en partie, de manière à restaurer ses fonctions urbaines, économiques et sociales dans le respect de ses caractéristiques architecturales et culturelles propres»; que, selon l'alinéa 2 de cette disposition, la revitalisation est «réalisée au moyen d'une ou de plusieurs opérations qui consistent à maintenir ou accroître et à améliorer l'habitat, les infrastructures de proximité, les implantations mixtes et les espaces publics, et pour lesquelles des subventions peuvent être accordées aux communes, aux centres publics d'aide sociale, aux organismes d'intérêt public ou aux associations sans but lucratif»; que, parmi les opérations que peut comporter un contrat de quartier, l'article 4, 1°, mentionne «toute opération de réhabilitation, de construction ou de reconstruction de l'habitat menée par la commune sur des immeubles qu'elle acquiert à cette fin, lui appartenant ou appartenant au centre public d'aide sociale»;

Considérant que, dans sa motivation, l'acte attaqué indique les objectifs d'utilité publique visés à l'article 259 du CoBAT, que poursuit la fixation du périmètre de préemption, à savoir ceux qui sont inscrits sous les points 1, 2 et 4, de cette disposition: la réalisation d'équipements d'intérêt collectif et de service public, la lutte contre l'existence d'immeubles abandonnés ou insalubres, la réalisation des logements de type social ou des logements moyens; qu'ensuite, après avoir constaté que le contrat de quartier vise précisément la réalisation de tels objectifs, il énonce que ceux-ci «sont de nature à être rencontrés par l'instauration d'un périmètre de préemption» en raison de la pénurie de logements sociaux et la présence, dans le quartier, d'immeubles abandonnés ou insalubres; qu'il précise que le placement en périmètre de préemption permet «d'acheter des immeubles, de les rénover et de les transformer en logements sociaux et de réaliser certains équipements d'intérêt collectif et [de] service public au rez-de-chaussée de ces immeubles»; qu'il en résulte que l'acte attaqué contient une motivation spéciale relative tant au choix des objectifs poursuivis qu'au recours, à cette fin, au mécanisme institué par les articles 259 et suivants du CoBAT; qu'en énonçant par ailleurs que «l'instauration d'un tel périmètre

sur l'ensemble du quartier concerné permettrait d'assurer de façon équitable et efficace la poursuite des objectifs d'utilité publique visés», l'acte attaqué contient une motivation relative à l'emprise du périmètre de préemption; qu'en particulier, il y a lieu de souligner que la fixation d'un tel périmètre ne tend pas seulement à lutter contre les immeubles abandonnés ou insalubres, mais qu'elle vise également à permettre la réalisation de logements de type social par l'achat d'immeubles en vue de leur rénovation; qu'elle tend aussi à implanter certains équipements d'intérêt collectif et de service public; qu'en égard aux objectifs ainsi poursuivis, l'absence, dans une rue ou un secteur, d'immeubles abandonnés ou insalubres n'était pas de nature à empêcher la partie adverse d'inscrire cette rue ou ce secteur dans le périmètre de préemption;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'inclusion de l'avenue des Villas dans le périmètre du contrat de quartier permet de justifier qu'il soit inscrit dans le périmètre de préemption; qu'il est en ainsi alors même que le contrat de quartier n'y prévoit que des travaux d'aménagement de l'espace public; qu'en effet, si la mention d'une opération dans un programme de revitalisation d'un quartier constitue, en vertu de l'article 7, alinéa 2, de l'ordonnance du 7 octobre 1993, une condition à laquelle est soumis l'octroi de subventions, en revanche, de la circonstance que, pour une rue comprise dans le périmètre du contrat de quartier, celui-ci ne mentionne aucune opération, il n'en résulte pas que les objectifs du programme ne doivent pas y être poursuivis; qu'en outre, force est de relever que l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de l'ordonnance du 7 octobre 1993 prévoit que la liste des immeubles concernés par le programme peut, en cas de nécessité, être modifiée en cours d'opération, l'article 7, alinéa 3, prévoyant que les opérations non reprises dans le programme quadriennal et qui étaient imprévisibles lors de l'élaboration de celui-ci peuvent bénéficier des subventions;

Considérant que le deuxième moyen ne peut être retenu en ce qu'il dénonce le défaut de motivation ainsi que l'absence de motifs de l'acte attaqué;

Considérant que l'acte attaqué instaure une priorité, au profit de quatre autorités publiques, et ce pour une durée de quatre années, en vue de l'acquisition des immeubles situés dans ce périmètre; que le droit de propriété du requérant n'est limité qu'en ce que, dans l'hypothèse où le droit de préemption est exercé durant cette période, il perd le droit de choisir l'acquéreur à titre onéreux dudit bien; que force est de relever que cette règle comporte des exceptions, prévues par l'article 263 du CoBAT, parmi lesquelles figurent notamment les cessions de droits indivis entre co-indivisaires et les partages, les aliénations entre conjoints ou cohabitants ainsi qu'entre parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclus, les échanges avec ou sans

soulte ou la constitution d'une rente viagère; que tant la décision de vendre l'immeuble que la détermination des conditions de la vente, parmi lesquelles figure le prix, continuent à relever de la seule volonté du propriétaire; que le requérant est en défaut d'indiquer en quoi la limitation qu'une telle mesure apporte à son droit de propriété s'avérerait disproportionnée par rapport aux objectifs d'intérêt général qu'elle poursuit; qu'en ce qu'il dénonce la violation des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, le deuxième moyen n'est pas fondé; qu'il est irrecevable en ce qu'il invoque la violation de l'article 33 de la Constitution, à défaut d'indiquer en quoi cette disposition serait violée;

Considérant, sur le premier moyen, que, dans sa délibération du 21 janvier 2010, le conseil communal précise que le contrat de quartier vise à «lutter contre l'existence d'immeubles abandonnés ou insalubres, créer des équipements d'intérêt collectif et de service public, et accroître l'offre de logement de type social»; que la référence que fait cette délibération aux objectifs du contrat de quartier a permis à la partie adverse de se prononcer en connaissance de cause sur la demande introduite auprès d'elle par la commune; qu'à supposer que le contrat de quartier n'ait pas été joint au dossier de la demande, il ne pourrait en être déduit que le Gouvernement n'ait pu statuer en connaissance de cause, puisque c'est lui-même qui a approuvé ledit contrat le 10 décembre 2009 et qu'il en connaissait le contenu; qu'il résulte de l'examen du deuxième moyen que l'inscription de l'immeuble du requérant dans le périmètre de préemption est adéquatement motivée par son inclusion dans le périmètre du programme de revitalisation du quartier «Parc-Alseberg»;

Considérant qu'aucune des règles dont le premier moyen invoque la violation n'impose à la partie adverse de disposer des convocations des membres du conseil communal ni du rapport établi par le collège des bourgmestre et échevins; que l'extrait du registre des procès-verbaux des séances du conseil communal identifie les personnes ayant pris part à la séance du 21 janvier 2010 et que le requérant ne dénonce aucune illégalité relative à la composition dudit conseil; qu'il n'indique pas la disposition qui serait violée dans l'hypothèse où les membres du conseil communal n'auraient pas été en possession d'un rapport du collège des bourgmestre et échevins;

Considérant que le premier moyen ne peut être retenu;

Considérant que le troisième moyen, intitulé «illégalité du contrat de quartier», est pris de la violation de l'article 159 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'article 5 de l'ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers, ainsi

que de «l'absence, l'insuffisance, l'erreur ou la contrariété dans les causes ou les motifs»; que le requérant fait valoir que les documents soumis à l'enquête publique avant l'adoption du contrat de quartier «Parc-Alseberg» «sont totalement muets quant au fait que le contrat de quartier donnerait ensuite lieu à l'élaboration d'un périmètre de préemption», alors que l'article 5 de l'ordonnance du 7 octobre 1993 prévoit que le projet de contrat de quartier doit faire l'objet des mesures particulières de publicité, ce qui implique que les informations dont dispose le public doivent être exactes et complètes sur le projet; que, selon lui, en s'abstenant d'informer le public concerné de ce qu'un périmètre de préemption serait élaboré après l'adoption du contrat de quartier pour permettre la mise en œuvre de celui-ci, les autorités ont induit ce public en erreur, ce qui a faussé les résultats de l'enquête publique, en sorte que la délibération du conseil communal du 29 octobre 2009 et, à sa suite, l'arrêté du Gouvernement du 10 décembre 2009 approuvant le programme de revitalisation de quartier ont été adoptés en méconnaissance d'une formalité substantielle, qu'ils sont entachés d'illégalité et qu'en se fondant sur ces décisions, l'acte attaqué s'en approprie les illégalités et est lui-même irrégulier pour ce motif;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant précise qu'un arrêté du Gouvernement du 3 février 1994 portant exécution de l'ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers prévoit, en son article 11, que le projet de programme quadriennal «est soumis à une enquête publique de 15 jours telle que visée aux articles 113 et 114 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme et à l'avis de la commission de concertation visée aux articles 11 et 12 de ladite ordonnance»; qu'il en déduit que les projets de contrat de quartier doivent faire l'objet d'une enquête publique et d'un avis de la commission de concertation et que, dès lors que le public n'a pas été informé de ce qu'un périmètre de préemption viendrait compléter le contrat de quartier, l'article 5 de l'ordonnance du 7 octobre 1993 a été méconnu; qu'il soutient qu'en se fondant sur ce contrat de quartier, l'acte attaqué s'approprie cette illégalité et en est lui-même affecté; qu'il ajoute que l'affirmation de la partie adverse dans son mémoire en réponse, selon laquelle le périmètre de préemption n'aurait été envisagé que dans un second temps, n'est étayée par aucun élément de preuve et qu'en tout état de cause, si tel était le cas, il pourrait en être déduit que l'adoption d'un périmètre de préemption n'était pas nécessaire pour la mise en œuvre du contrat de quartier;

Considérant qu'avant son adoption par le conseil communal, le projet de programme quadriennal de revitalisation d'un quartier est, en vertu de l'article 5, § 2, de l'ordonnance du 7 octobre 1993, soumis à l'avis d'une commission locale de développement intégré ainsi qu'aux mesures particulières de publicité; que l'article 5,

§ 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance du 7 octobre 1993 détermine comme suit le contenu du programme:

- « 1° un plan du périmètre, localisant les opérations projetées et visées à l'article 4, 1° à 4°, de la présente ordonnance;
- 2° une liste des immeubles concernés par le programme ainsi que, s'ils sont occupés, la liste des occupants; en cas de nécessité, ces listes peuvent être modifiées en cours d'opération;
- 3° une description précise des acquisitions et travaux à réaliser pour chacune des opérations du programme;
- 4° un schéma directeur couvrant l'espace délimité par le périmètre de revitalisation et précisant la nature des opérations ainsi que le calendrier annuel de réalisation desdites opérations;
- 5° une description des travaux projetés en exécution de l'article 4, 4° ;
- 6° une description des mesures d'accompagnement des opérations telles que visées à l'article 4, 5°;
- 7° un plan financier de l'opération globale établi sur quatre ans ;
- 8° tout document où information complémentaire jugé utile par le Ministre ou son délégué;
- 9° un rapport sur la situation et l'évolution probable du marché immobilier dans le quartier, ainsi que l'énumération des mesures visant à juguler la spéculation;
- 10° un programme de sauvegarde du patrimoine qui comprend, pour les biens immeubles concernés, l'énumération des mesures conservatoires»;

que cette disposition n'exige pas que le plan mentionne les moyens qui seront adoptés pour réaliser les acquisitions prévues, celles-ci pouvant, au demeurant, l'être par le recours à l'expropriation, sur la base de l'article 6 de l'ordonnance du 7 octobre 1993; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant soulève un moyen nouveau, pris de la violation de l'article 33 de la Constitution, ainsi que des articles 3 et 84 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; que, soutenant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse qualifie l'acte attaqué d'acte réglementaire, il fait valoir que celui-ci n'a pas été soumis à l'avis préalable de la section de législation du Conseil d'État sans que l'urgence soit invoquée dans le préambule et qu'il en résulte que l'acte attaqué est illégal pour ce motif;

Considérant que, dans son dernier mémoire, il souligne que les règles rendues applicables par l'arrêté attaqué n'ont pas été fixées par un acte réglementaire ayant lui-même été soumis à l'avis de la section de législation; que, relevant que l'acte réglementaire est classiquement défini comme «un acte obligatoire, impersonnel, susceptible de régir un nombre indéterminé de situations et qui n'épuise pas ses effets par sa première application», il soutient que l'acte attaqué répond en tous points à cette définition, en sorte qu'il aurait dû être soumis à l'avis de la section de législation;

Considérant qu'en fixant un périmètre de préemption, l'acte attaqué déclenche l'application du régime juridique qui est prédéterminé par le CoBAT, plus particulièrement par ses articles 258 et suivants; qu'il n'édicte aucune règle de droit; qu'il ne constitue pas un acte réglementaire au sens de l'article 3 des lois sur le Conseil d'État et, partant, ne devait pas être soumis à l'avis préalable de la section de législation; que le moyen manque en droit,

## **D É C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

### **Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre, le dix-huit mai deux mille onze par :

|    |                   |                       |
|----|-------------------|-----------------------|
| M. | M. LEROY,         | président de chambre, |
| M. | Ph. QUERTAINMONT, | conseiller d'État,    |
| M. | I. KOVALOVSKY,    | conseiller d'État,    |
| M. | Fr. QUINTIN,      | greffier assumé.      |

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY