

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 225.029 du 9 octobre 2013

G./A.206.560/VI-19.722

En cause : **1. MONIOTTE** Louis,
2. MODAVE Thierry,
3. VANNEVEL Jean-Noël,

ayant élu domicile
rue du Moulin, n° 135,
6929 Porcheresse,

contre :

la commune de Daverdisse,

ayant élu domicile chez
Mes Etienne GREGOIRE et
Antoine GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden, n° 21,
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 4 octobre 2012, Louis MONIOTTE, Thierry MODAVE et Jean-Noël VANNEVEL demandent l'annulation "des décisions prises par la commune de Daverdisse le 14 mai 2012 [...] d'attribuer à Monsieur Bernard MAHY les lots 1 à 3 et 6 à 8 dans le cadre de l'adjudication par soumission de la location des terrains communaux soumis aux dispositions du bail à ferme, en estimant que celui-ci était prioritaire sur base de la priorité n° 3 reprise à l'article 14 du cahier des charges".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Le dossier administratif a été déposé.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Christian AMELYNCK, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. Elles ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 22 août 2013, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 25 septembre 2013.

M. le Conseiller d'Etat, David DE ROY, a exposé son rapport.

Les premier et deuxième requérants, et Me Antoine GREGOIRE, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur, Christian AMELYNCK, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

Les faits utiles à l'examen du recours peuvent être décrits comme suit :

La partie adverse décide de mettre en location, dans le cadre de baux à ferme, une parcelle de terre agricole dont elle est propriétaire dans le village de Gembes. Cette parcelle est cadastrée sous la référence "3^{ème} division A, n° 101G" et se divise en huit lots.

A cette fin, son conseil communal arrête le 26 mars 2012 un cahier des charges.

Parmi les critères préférentiels d'attribution qu'énonce l'article 14 de ce cahier spécial des charges, une priorité, visée au point 3 dudit article, est réservée à "celui qui exerce la profession d'exploitant agricole à titre principal, domicilié et résidant effectivement dans l'ancienne commune concernée, et dont l'exploitation est située sur le territoire de l'ancienne commune concernée".

Elle informe, par ailleurs, la population qu'il sera procédé à l'adjudication publique par voie de soumission de ces huit terrains communaux et que "cette adjudication aura lieu le mardi 24 avril 2012".

Par plusieurs décisions du 14 mai 2012, le collège communal de la partie adverse décide d'attribuer la location des lots 1, 2, 3, 6, 7 et 8 à Bernard MAHY.

Il s'agit des actes attaqués.

Ils sont notifiés aux requérants par des courriers datés du 15 mai 2012.

IV. RECEVABILITE "RATIONE TEMPORIS"

IV. 1. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse excipe de l'irrecevabilité rationae temporis du recours. En ce sens, elle relève notamment que la requête en annulation porte le cachet du greffe du Conseil d'Etat du 5 octobre 2012.

Dans son dernier mémoire, elle précise que les lettres du 15 mai 2012 par lesquelles les requérants ont été informés des décisions querellées n'ont pas été expédiées par des envois recommandés à la Poste.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

Le présent recours a été introduit par un envoi recommandé à la Poste le 4 octobre 2012.

Les actes attaqués avaient été notifiés aux requérants par des courriers datés du 15 mai 2012, mais dont les dates d'expédition ne peuvent être établies.

La partie adverse ne prouve pas que les requérants auraient introduit le présent recours plus de soixante jours après ces notifications.

L'exception déduite de la tardiveté du recours ne peut être accueillie.

V. RECEVABILITE QUANT A L'INTERET DU TROISIEME REQUERANT

V. 1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse excipe de l'absence d'intérêt du troisième requérant à quereller la décision d'attribution du lot 1, dès lors que ce requérant "ne s'est pas porté candidat pour l'attribution de ce lot".

Dans leur mémoire en réplique, les requérants reconnaissent que le troisième d'entre eux n'est pas concerné par l'attribution du lot 1, mais bien par celle des autres lots dont l'attribution est contestée à la faveur du présent recours.

V. 2. Décision du Conseil d'Etat

Le troisième requérant n'ayant pas déposé d'offre relative au lot 1, une annulation de la décision d'attribution de celui-ci ne pourrait lui procurer aucun avantage, de sorte que son intérêt à une telle annulation n'est pas établi.

Il s'ensuit que le recours doit être déclaré irrecevable, en tant qu'il est dirigé par le troisième requérant contre la décision d'attribution du lot 1.

VI. RECEVABILITE DU RECOURS UNIQUE DIRIGE CONTRE PLUSIEURS ACTES

VI. 1. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait état de ce que l'attribution des différents lots dont la mise en location était ouverte à la concurrence a donné lieu à "des actes administratifs distincts et indépendants" les uns par rapport aux autres. Elle y trouve une nouvelle cause d'irrecevabilité du recours, en ce qu'"il n'est en principe pas permis de poursuivre l'annulation de plusieurs actes par un seul recours".

VI. 2. Décision du Conseil d'Etat

Plusieurs demandes ne peuvent être introduites de manière recevable comme une seule affaire que si cela contribue à une bonne administration de la justice, plus particulièrement lorsque, quant à leur objet ou à leur fondement, les demandes sont à ce point connexes qu'il paraît probable que les constatations faites ou les décisions prises par rapport à une requête auront une incidence sur le sort des autres.

En l'espèce, quoique formellement distincts, les actes attaqués ont été pris à la suite de la même procédure de location de terrains communaux, portant sur les différents lots auxquels ils se rapportent respectivement. Par ailleurs, la critique de légalité formulée par les requérants à l'appui de leur moyen unique vise indifféremment chacun de ces actes.

Il y a donc un lien de connexité suffisant entre les différents actes attaqués par les requérants.

L'exception est rejetée.

VII. RECEVABILITE QUANT A L'EXIGENCE DE PRESENTATION D'UN MOYEN

VII. 1. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que le recours devrait être jugé irrecevable au motif qu'il ne contient pas de moyen de droit, au sens de l'article 2, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

VII. 2. Décision du Conseil d'Etat

Selon l'article 2, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 précité, la requête doit contenir un exposé du ou des moyens, c'est-à-dire l'indication de la ou des règles de droit qui auraient été méconnues ainsi que des raisons pour lesquelles elles l'auraient été. Cet exposé des moyens est un élément essentiel de la requête, puisqu'il permet à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte et au Conseil d'Etat d'examiner le bien-fondé de ces griefs.

En l'espèce, et quoique la violation d'aucune disposition ou d'aucun principe n'y soit formellement invoquée, il est permis, à la lecture du moyen unique, de considérer que l'argumentation des requérantes - qui font état de ce que la partie adverse a manqué à "son obligation de traiter les habitants de la commune d'une manière égale, non discriminatoire" - tend à faire dire pour droit que la partie adverse a violé le principe général d'égalité et de non-discrimination, consacré notamment par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Au surplus, il s'impose de constater, à la lecture des développements du mémoire en réponse, relatifs au fondement du moyen, que la partie adverse a parfaitement perçu le sens et la portée de la critique formulée par les requérantes.

L'exception doit, en conséquence, être rejetée.

VIII. MOYEN UNIQUE

VIII. 1. Thèses des parties

Les requérants prennent un moyen unique de "la violation par la commune de Daverdisse de son obligation de traiter les habitants de la commune d'une manière égale, non discriminatoire". Ils estiment discriminatoire la disposition figurant à l'article 14, point 3, du cahier des charges établi par l'autorité, qui établit une priorité pour l'attribution de la location des terrains à l'exploitant "domicilié et résidant effectivement dans l'ancienne commune concernée, et dont l'exploitation est située sur le territoire de l'ancienne commune concernée". Ils relèvent que l'application de cette disposition leur a été défavorable dès lors que leurs exploitations se trouvent sur le territoire de la commune de Daverdisse, "mais dans un autre village que celui de Gembes" où se trouvent les terres mises en location.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse relève que la requête ne mentionne pas "les dispositions légales ou réglementaires qui auraient été violées" par elle. Elle réitère en substance l'exception d'irrecevabilité prise du défaut de moyen. Subsidiairement, elle fait état de l'article 18 de la loi du 4 novembre 1969 modifiant la législation sur le bail à ferme et sur le droit de préemption en faveur des preneurs de biens ruraux, dont elle a fait application dans le cadre de la procédure qui a donné lieu aux décisions querellées. Elle estime que "l'autorité administrative est en droit de déterminer les critères d'attribution et notamment de prévoir des critères préférentiels, dont un critère de proximité". Elle relève également que d'autres critères de priorité que celui dénoncé par les requérants ont été appliqués par elle en vue de prendre les actes attaqués. Elle fait encore valoir que les requérants n'ont pas intérêt à leur moyen dès lors que ceux-ci n'ont attaqué ni le cahier spécial des charges ni la décision d'approuver ce cahier spécial des charges.

Dans leur mémoire en réplique, les requérants rappellent en substance la critique, telle que formulée dans la requête. Ils y précisent que la situation qu'ils dénoncent "va à l'encontre notamment des articles 10 et 11 de la Constitution belge".

VIII. 2. Décision du Conseil d'Etat

A. Quant à la recevabilité du moyen

Pour les raisons qui ont conduit à rejeter la quatrième exception d'irrecevabilité opposée au recours, il y a lieu de rejeter l'exception déduite du défaut de mention des dispositions ou principes prétendument violés par les actes attaqués.

Par ailleurs, la faculté d'introduire immédiatement un recours en annulation contre les prescriptions du cahier spécial des charges fixé en vue de la location des biens ruraux concernés n'empêche pas que les irrégularités que les requérants reprochent à une prescription de ce cahier puissent encore être invoquées de manière recevable contre des décisions ultérieures prises dans le cadre de la procédure de mise en location.

Leur intérêt au moyen ne peut dès lors leur être dénié pour ce seul motif.

Il s'ensuit que les exceptions d'irrecevabilité ne peuvent être accueillies.

B. Quant au fondement du moyen

L'article 18 de la section 3 du livre III, titre VIII, chapitre II du Code civil, introduit par la loi du 4 novembre 1969 modifiant la législation sur le bail à ferme et sur le droit de préemption en faveur des preneurs de biens ruraux est libellé comme suit :

- " 1. L'Etat, les provinces, les communes et les établissements publics procèdent à la location de leurs biens ruraux par voie de soumission déposée à la poste sous pli cacheté et recommandé. L'ouverture et la lecture des soumissions ont lieu en séance publique.
Les clauses et conditions de location sont soumises aux avis, autorisations et approbations prévus par les lois administratives.
Si une location, faite par voie de soumission, n'est pas approuvée parce qu'elle n'a pas donné un résultat suffisant, il est procédé à une nouvelle soumission, ou même à une location de gré à gré.
2. Dans les adjudications publiques ayant pour objet la location de biens ruraux, aucune soumission ne peut être acceptée dans laquelle le fermage offert dépasse de plus de 10 p.c. le fermage normal du bien loué tel qu'il a été fixé par le juge de paix par application de l'article 17. Cette fixation est toujours sollicitée par requête de l'administration propriétaire du bien loué.
3. L'administration ou l'établissement intéressé fixe, à peine de nullité, dans le cahier des charges établi en vue de la location, les critères qui détermineront le choix du locataire au cas où plusieurs soumissions seraient faites à la limite du prix autorisé.
4. Dans le cas où des biens acquis ou expropriés pour cause d'utilité publique sont remis en location, l'ancien preneur jouit d'un droit de préférence au taux du fermage normal".

Si le choix des critères visés à l'article 18, point 3, précité, relève, comme le soutient la partie adverse, du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité qui procède à la location de ses biens ruraux, ce choix n'en reste pas moins soumis à un contrôle de légalité qui doit notamment permettre au juge administratif d'examiner s'il n'a pas été posé en méconnaissance des principes d'égalité et de non-discrimination, consacrés notamment par les articles 10 et 11 de la Constitution.

En l'espèce, le critère dont l'application fait grief aux requérants réserve une priorité à "celui qui exerce la profession d'exploitant agricole à titre principal, domicilié et résidant effectivement dans l'ancienne commune concernée, et dont l'exploitation est située sur le territoire de l'ancienne commune concernée".

Force est de constater que la partie adverse n'a développé, ni dans ses écrits de procédure, ni à l'audience, aucun argument permettant d'établir la pertinence de ce critère au regard de l'objet du marché.

Dès lors que cette pertinence n'est pas établie, la différence de traitement ainsi ménagée en faveur des soumissionnaires pouvant se prévaloir d'une domiciliation, d'une résidence effective et d'une exploitation sur le territoire de l'ancienne commune concernée, apparaît attentatoire aux principes d'égalité et de non-discrimination.

Le moyen doit, en conséquence, être déclaré fondé.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée en tant qu'elle est introduite par Jean-Noël VANNEVEL contre la décision d'attribution du lot 1.

Article 2.

Sont annulées les décisions prises par la commune de Daverdisse le 14 mai 2012 d'attribuer à Bernard MAHY les lots 1 à 3 et 6 à 8 dans le cadre de l'adjudication par soumission de la location des terrains communaux soumis à la législation sur le bail en ferme.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 525 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le neuf octobre deux mille treize par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. Paul LEWALLE,
David DE ROY,
Vincent DURIEUX,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Odile DAURMONT.