CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 231.277 du 19 mai 2015

A. 211.416/Vbis-136

En cause : **KASCHTEN** Muriel,
ayant élu domicile chez
Mes Etienne GREGOIRE et
Antoine GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

la Commune de Bullange,
ayant élu domicile chez
Mes Guido ZIANS et
Andrea HAAS, avocats,
Aachener Straße 76
4780 Saint-Vith.

Parties intervenantes :

1. **PALM** Rita,
2. **KESSLER** Norbert,

ayant tous deux élu domicile chez
Mes Franck JUDO et
Aurélien VANDEBURIE, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA CHAMBRE Vbis,

Vu la requête introduite le 17 janvier 2014 par Muriel KASCHTEN qui demande l'annulation de la décision du collège communal de la commune de Bullange du 8 janvier 2013 de céder la location de biens ruraux communaux d'une superficie totale de 50ha 82a 29ca à la société agricole KESSLER-PALM, dont le siège social est établi à Hünningen 24 à Bullange, et de la décision du collège communal de la commune de Bullange de date inconnue de conclure une convention avec la société KONING LV au sujet de la reprise de l'exploitation agricole par cette société et/ou de personnes physiques de nationalité néerlandaise à Norbert KESSLER et Rita KESSLER-PALM;

Vu la requête introduite le 28 mars 2014 par laquelle Rita PALM et Norbert KESSLER demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 18 avril 2014 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. WIMMER, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires de l'ensemble des parties;

Vu l'ordonnance du 4 mars 2015 qui ordonne l'examen de l'affaire par une chambre composée d'un conseiller unique;

Vu l'ordonnance du 4 mars 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 avril 2015 à 14.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} VOGEL, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Olivier WEINAND, loco Mes E. GREGOIRE et A. GREGOIRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Guido ZIANS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Aurélien VANDEBURIE, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis contraire, M. WIMMER, premier auditeur;

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

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. La requérante est agricultrice à Bullange. Elle exerce cette activité dans le cadre d'une association sans personnalité juridique dont font également partie son conjoint Patrick RAUW et un sieur Jean-Luc MARAITE.

2. Les consorts Rita PALM et Norbert KESSLER sont également agriculteurs à Bullange. Ils y exploitent, d'abord en leur nom personnel, des terres

appartenant à la commune de Bullange dans le cadre d'un bail à ferme conclu avec la commune. Ce bail à ferme porte sur une superficie de respectivement 2.494,79 ares dans le chef de Norbert KESSLER et de 2.587,50 ares dans le chef de Rita PALM.

3. Par un acte notarié du 30 novembre 2011, une société agricole est constituée entre Norbert KESSLER, Rita PALM, Michel PEEK et Johannes KONING sous la dénomination de "Landbouwvennootschap Koning". L'acte constitutif de la société désigne Michel PEEK et Johannes KONING en qualité d'associés gérants. Aux termes de l'article 791 du Code des sociétés, "l'engagement d'associé gérant ne peut être contracté que par les personnes qui exploiteront, dans une société agricole, une entreprise agricole ou horticole dont elles tireront au moins 50 % de leur revenu de travail et à laquelle elles consacreront au moins 50 % de leur activité". L'acte constitutif de la landbouwvennootschap KONING contient un engagement de Michel PEEK et de Johannes KONING en ce sens.

4. Dans une lettre adressée le 8 mars 2012 au collège communal de Bullange, le conseil de Patrick RAUW soutient qu'il ressort des statuts de la landbouwvennootschap KONING que Norbert KESSLER et Rita PALM n'exercent plus personnellement aucune activité d'agriculteur. Il découlerait, tant de l'article 1er du Livre III, titre VIII, chapitre II, section III, du Code civil (ci-après "la loi sur le bail à ferme"), que des lignes directrices relatives à la location de terres communales établies à l'initiative de la partie adverse, qu'il y a lieu de mettre fin, de ce fait, au bail à ferme des intéressés. Il appartiendrait ensuite à la commune de procéder à une nouvelle mise en location des terres par voie de soumission, conformément à l'article 18 de la loi sur le bail à ferme.

5. Par un acte notarié du 29 mars 2012, les modifications suivantes sont apportées aux statuts de la landbouwvennootschap KONING : il est mis fin à la qualité d'associés gérants de Michel PEEK et de Johannes KONING; Norbert KESSLER et Rita PALM sont nommés associés gérants de la société agricole; la dénomination de celle-ci est modifiée en "Landwirtschaftliche Gesellschaft Kessler-Palm". Norbert KESSLER et Rita PALM s'engagent chacun à tirer au moins 50 % de leur revenu de travail de cette société agricole et à y consacrer au moins 50 % de leur activité.

6. Le 19 décembre 2012, Norbert KESSLER et Rita PALM adressent au collège communal de Bullange la lettre suivante :

" Mitteilung der Fortsetzung der Pacht in einer Landwirtschaftsgesellschaft

[...]

mit diesem Schreiben melden wir Ihnen die Fortsetzung meines Landwirtschaftsbetriebs in der Landwirtschaftsgesellschaft LV Kessler Palm, bei der wir selbst geschäftsführender Gesellschafter sind.

Das Pachtgesetz findet hierdurch weiterhin Anwendung (vgl. Art. 838 des Gesellschaftsgesetzbuches). Alle Rechte und Pflichten vom Pächter wie auch vom Verpächter bleiben unbeschadet in Kraft.

Es war uns wichtig, Ihnen dies mitzuteilen, um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen.

Wir hoffen, Sie hiermit ausreichend informiert zu haben".

7. Le 8 janvier 2013, le collège communal de Bullange adopte la décision suivante :

" Punkt 17. Gemeindepachtland : Umschreibung von Gemeindepachtland [...]

DAS KOLLEGIUM;

Nach Durchsicht des Antrages vom 19.12.2012 von Frau Rita Kessler-Palm, wohnhaft in Mürringen, Zur runden Heide 5, 4760 Büllingen und Herrn Norbert Kessler, wohnhaft in Mürringen, Zur runden Heide 5, 4760 Büllingen, bezüglich der Übertragung des gesamten, bisher auf beide Namen eingetragenen Gemeindepachtlandes mit einer Gesamtfläche von 5.082,29 Ar (davon sind 200 Ar pachtfrei) an die LV Kessler-Palm, mit Sitz in Hünningen 24, 4760 Büllingen;

Auf Grund des Artikels L1123-23 1° des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung;

BESCHLIESST einstimmig, nachstehende Umschreibung von Gemeindepachtland ab dem 08.01.2013 zu genehmigen: Umschreibung des gesamten, auf die Namen von Frau Rita Kessler-Palm, wohnhaft in Mürringen, Zur runden Heide 5, 4760 Büllingen und Herrn Norbert Kessler, wohnhaft in Mürringen, Zur runden Heide 5, 4760 Büllingen, stehenden Gemeindepachtlandes mit einer Gesamtfläche von 5.082,29 Ar (davon sind 200 Ar pachtfrei) auf die LV Kessler-Palm, mit Sitz in Hünningen 24, 4760 Büllingen".

Il s'agit du premier acte attaqué.

8. Par un acte notarié du 13 septembre 2013, les statuts de la landwirtschaftliche Gesellschaft KESSLER-PALM sont modifiés notamment en ce sens que Michel PEEK est nommé associé gérant de cette société. L'article 11 des statuts tels que modifiés le 29 mars 2012, qui désigne Norbert KESSLER et Rita PALM en tant qu'associés gérants de la société, n'est pas modifié;

Considérant que la partie adverse, dans son mémoire en réponse, et les parties intervenantes, dans leur mémoire en intervention, soutiennent que le recours est irrecevable à défaut d'acte attaquable; qu'en ce qui concerne le premier acte attaqué, elles font valoir que la décision du collège communal du 8 janvier 2013 a

pour seul objet d'acter que les parties intervenantes exercent désormais leur activité agricole au sein de la société agricole KESSLER-PALM, sans que cette décision ne produise un quelconque effet juridique; qu'en ce qui concerne le second acte attaqué, elles affirment que son existence n'est pas établie; que les parties adverse et intervenantes en déduisent que le recours est irrecevable en chacun de ses deux objets;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante rappelle qu'en application de la théorie de l'acte détachable, le Conseil d'Etat est compétent pour contrôler la légalité des actes administratifs qui conditionnent la conclusion d'une convention par une autorité administrative; qu'elle soutient qu'en adoptant les actes attaqués, la partie adverse a décidé de transférer les contrats de bail à ferme dont étaient titulaires les parties intervenantes, à la landwirtschaftliche Gesellschaft KESSLER-PALM; qu'elle en déduit que les actes attaqués sont des actes détachables par rapport à la nouvelle relation contractuelle liant désormais la partie adverse à la société agricole en raison du transfert de bail intervenu; qu'elle fait valoir que les actes attaqués lui causent grief ainsi qu'elle le démontrerait dans le cadre du second moyen de sa requête, et que l'exception est par conséquent liée au fond;

qu'en ce qui concerne le second acte attaqué, la requérante ajoute que la partie adverse ne conteste pas, dans son mémoire en réponse, l'existence d'une convention qu'elle aurait conclue avec les repreneurs de l'exploitation agricole des parties intervenantes; que la requérante voit une confirmation de l'existence de cette convention dans le fait que des tiers, vraisemblablement les repreneurs de l'exploitation agricole, semblent avoir apuré des dettes personnelles des parties intervenantes vis-à-vis de la partie adverse; que, dans son dernier mémoire, elle maintient que l'existence d'une telle convention est suffisamment certaine, et que celle-ci constitue un acte administratif susceptible de recours, qui serait distinct de la convention de nature civile intervenue;

Considérant, en ce qui concerne le premier acte attaqué, que la requérante soutient en substance, dans son second moyen, que la partie adverse a considéré à tort que le bail agricole se poursuivait dans le chef de la société agricole KESSLER-PALM en application de l'article 838 du Code des sociétés, et qu'elle en a déduit, également à tort, que l'obligation de procéder à une nouvelle attribution de la location des terres par voie d'adjudication publique en vertu de l'article 18 de la loi sur le bail à ferme n'était pas d'application; que, si ce moyen devait s'avérer fondé, il y aurait lieu de conclure que le premier acte attaqué cause grief à la requérante en la privant de la possibilité de soumissionner à cette adjudication; que, par conséquent,

l'exception d'irrecevabilité tirée de ce que le premier acte attaqué n'est pas un acte faisant grief est liée au second moyen;

Considérant que la requérante prend un second moyen "de la violation de l'article 18 de la loi du 4 novembre 1969 relative aux baux à ferme, de la violation de l'article 838 du Code des sociétés, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de la violation des principes généraux d'égalité et de non-discrimination, de la violation des principes généraux de bonne administration, de la violation du principe général de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation";

que, dans une première branche, la requérante rappelle que l'article 18 de la loi sur le bail à ferme impose aux autorités publiques de procéder à la location de biens ruraux de leur domaine privé par voie de concurrence et de publicité; qu'elle soutient que la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle la cession d'un bail à ferme avec l'accord du bailleur, autorité publique, ne relève pas de l'application de l'article 18 de la loi sur le bail à ferme et peut donc intervenir sans adjudication publique, est contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination; qu'elle fait valoir que si cette jurisprudence devait être maintenue, il y aurait lieu d'interroger à titre préjudiciel la Cour constitutionnelle sur la compatibilité de l'article 18 de la loi sur le bail à ferme avec les articles 10 et 11 de la Constitution;

que, dans la seconde branche du moyen, la requérante soutient que les conditions d'application de l'article 838 du Code des sociétés ne sont pas remplies en l'espèce; qu'elle expose qu'il ressort des statuts de la landwirtschaftliche Gesellschaft KESSLER-PALM que Norbert KESSLER et Rita PALM ne sont titulaires chacun que de 15 parts sociales alors que Michel PEEK est titulaire de 2.250 parts et que, depuis la modification des statuts intervenue le 13 septembre 2013, ce dernier est le seul et unique gérant capable de représenter seul la société; qu'aux dires de la requérante, Norbert KESSLER et Rita PALM ne sont pas les véritables gestionnaires de la société agricole KESSLER-PALM mais des "hommes de paille"; qu'elle ajoute que la création de cette société s'apparente à un montage juridique, destiné à permettre la cession du bail à ferme à des personnes tierces sans ouvrir la possibilité au public de soumissionner à la location des terres, grâce à un recours abusif au mécanisme de l'article 838 du Code des sociétés;

que la requérante conclut que, dès lors que les conditions d'application de l'article 838 du Code des sociétés ne sont pas remplies, le premier acte attaqué opère un transfert irrégulier du bail à ferme, qu'il modifie donc l'ordonnancement juridique et constitue de ce fait un acte faisant grief, susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat;

Considérant qu'aux termes de l'article 18, 1., alinéa 1er, de la loi sur le bail à ferme, "[l']Etat, les provinces, les communes et les établissements publics procèdent à la location de leurs biens ruraux par voie de soumission [...]";

Considérant que l'article 30, alinéa 1er, de la même loi prévoit ce qui suit :

" Art. 30. Par dérogation à l'article 1717 du Code civil, et sous réserve de ce qui est prévu ci-après, le preneur de biens ruraux ne peut sous-louer en tout ou en partie le bien loué ou céder son bail en tout ou en partie sans l'autorisation du bailleur. Cette autorisation doit, à peine de nullité, être préalable à la sous-location ou à la cession et être donnée par écrit.

[...]";

Considérant que le Livre XIII du Code des sociétés, intitulé "La société agricole", contient un article 838, dont l'alinéa 1er dispose comme suit :

" Art. 838. Pour l'application de la loi sur le bail à ferme, l'exploitation à titre d'associé gérant d'une société agricole est assimilée à l'exploitation personnelle. Cette règle s'applique tant au preneur qu'au bailleur dont les droits et obligations subsistent intégralement.

[...]";

Considérant, en ce qui concerne la seconde branche du second moyen, que lorsque le preneur d'un bail à ferme poursuit son activité en qualité d'associé gérant d'une société agricole, le bail se poursuit de plein droit dans le chef du preneur en vertu de l'article 838, alinéa 1er, du Code des sociétés, sans qu'intervienne une quelconque cession du contrat de bail; que, contrairement à l'article 30, alinéa 1er, de la loi sur le bail à ferme, qui subordonne la cession du bail à ferme à l'autorisation préalable du bailleur, l'article 838, alinéa 1er, du Code des sociétés, n'exige pas, pour son application, de telle autorisation préalable;

Considérant que l'article 838, alinéa 1er, du Code des sociétés, exige comme seule condition de son application que le preneur poursuive l'exploitation agricole à titre d'associé gérant d'une société agricole; qu'aux termes de la modification des statuts de la landwirtschaftliche Gesellschaft KESSLER-PALM, constatée par acte notarié du 29 mars 2012, Norbert KESSLER et Rita PALM sont nommés associés gérants de la landwirtschaftliche Gesellschaft KESSLER-PALM et s'engagent chacun à tirer au moins 50 % de leur revenu de travail de cette société agricole et à y consacrer au moins 50 % de leur activité, conformément à l'article 791 du Code des sociétés; que les conditions d'application de l'article 838, alinéa 1er, du Code des sociétés, sont ainsi remplies;

Considérant qu'à la suite de la notification qui lui fut faite par les parties intervenantes le 19 décembre 2012, il appartenait seulement au collège communal de la partie adverse de prendre acte de l'application de l'article 838, alinéa 1er, du Code des sociétés, ce qu'il fit en adoptant le premier acte attaqué; que celui-ci n'a pas pour objet de marquer l'accord du collège sur une quelconque cession du bail des parties intervenantes à la landwirtschaftliche Gesellschaft KESSLER-PALM, une telle cession n'étant pas intervenue et ne devant pas intervenir; qu'une éventuelle contestation du respect des engagements contractés par les parties intervenantes à l'égard de la landwirtschaftliche Gesellschaft KESSLER-PALM relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire et non de celle du Conseil d'Etat; que la seconde branche du second moyen est non fondée;

Considérant, en ce qui concerne la première branche du second moyen, qu'il ressort de l'article 838, alinéa 1er, deuxième phrase, du Code des sociétés, qu'en cas d'application de cette disposition, les droits et obligations, tant du preneur que du bailleur, subsistent intégralement; qu'aucune nouvelle mise en location des terres n'est donc intervenue en l'espèce, de sorte que l'article 18 de la loi sur le bail à ferme n'est pas d'application; qu'il n'y a pas lieu, par conséquent, d'interroger la Cour constitutionnelle sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution; que la première branche du second moyen manque en droit;

Considérant que le second moyen n'est fondé en aucune de ses branches; qu'il s'ensuit que le premier acte attaqué ne produit pas d'effets juridiques et ne constitue dès lors pas un acte attaquable devant le Conseil d'Etat; que le recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre le premier acte attaqué;

Considérant, en ce qui concerne le second acte attaqué, que l'existence d'une "décision du collège communal de la commune de Bullange de date inconnue de conclure une convention avec la société KONING LV au sujet de la reprise de l'exploitation agricole par cette société et/ou de personnes physiques de nationalité néerlandaise à Monsieur Norbert Kessler et Madame Rita Kessler-Palm" ne peut être considérée comme établie; qu'en ce qu'il est dirigé contre le second acte attaqué, le recours est sans objet;

Considérant que l'exception d'irrecevabilité tirée de l'absence d'acte attaquable doit être accueillie en ce qui concerne chacun des deux actes attaqués,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à la charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la chambre Vbis, le dix-neuf mai deux mille quinze par :

Mme	VOGEL,	conseiller d'Etat, président f.f.,
Mme	WIAME,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

V. WIAME. W. VOGEL.