

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE Vbis

A R R Ê T

n° 237.488 du 24 février 2017

A. 215.784/Vbis-163

En cause : **RAUW** Patrick,
ayant élu domicile chez
M^{es} Etienne GREGOIRE et
Antoine GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

la Commune de Bullange,
ayant élu domicile chez
M^{es} Guido ZIANS et
Andrea HAAS, avocats,
Aachener Strasse 76
4780 Saint-Vith.

A. 215.786/Vbis-164

En cause : **ANDRES** Marcel,
ayant élu domicile chez
M^{es} Etienne GREGOIRE et
Antoine GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

la Commune de Bullange,
ayant élu domicile chez
M^{es} Martin ORBAN et
Bettina TÖLLER, avocats,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

I. Objet de la requête

Par le recours inscrit sous le numéro de rôle général A.215.784/Vbis-163, introduit par voie électronique le 8 mai 2015, Patrick RAUW demande l'annulation de la décision du collège communal de Bullange du 10 mars 2015 par laquelle celui-ci retire ses délibérations du 26 mars 2013 relative à "l'appel d'offres

pour la vente d'herbe sur pied 2013" (traduction) et du 9 avril 2013 relative à "l'attribution d'herbe sur pied 2013 aux plus offrants" (traduction).

Par le recours inscrit sous le numéro de rôle général A.215.786/Vbis-164, introduit par voie électronique le 8 mai 2015, Marcel ANDRES demande l'annulation de la même décision du collège communal de Bullange du 10 mars 2015.

II. Procédure

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

M. Roger WIMMER, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé dans chacune des deux affaires un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire dans chacune des deux affaires.

Par deux ordonnances du 20 janvier 2016, les parties ont été convoquées à l'audience du 29 février 2016 à 14.30 heures.

M^{me} Wanda VOGEL, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Antoine GREGOIRE avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Guido ZIANS, avocat, comparaissant pour la partie adverse (dans l'affaire A. 215.784/Vbis-163), et M^e Gabriele WEISGERBER, loco M^{es} Martin ORBAN et Bettina TÖLLER, avocat, comparaissant pour la partie adverse (dans l'affaire A. 215.786/Vbis-164), ont été entendus en leurs observations.

M. Roger WIMMER, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme au présent arrêt.

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

III. Faits

Les faits utiles à l'examen des recours sont les suivants :

1. En ce qui concerne le recours introduit par Patrick RAUW, les faits jusqu'au 21 mai 2013 sont exposés comme suit dans l'arrêt du Conseil d'Etat n° 229.778 du 9 janvier 2015, en cause RAUW contre la commune de Bullange :

" 1. Le 26 mars 2013, la partie adverse envoie à son service Urbanisme, Environnement et Patrimoine une communication de service libellée comme suit :

« [...]

6. (285/2013) Das Kollegium hat den Vorschlag der Liste des Verkaufs des diesjährigen Grasaufwuchses zur Kenntnis genommen und für gut befunden. Diese Liste ist an alle Landwirte der Gemeinde zu versenden. Interessierte Landwirte können ihr Angebot bis zum 08.04.2013, um 12.00 Uhr, einreichen.

[...]».

2. Le 29 mars 2013, la partie adverse publie l'avis suivant :

« Hiermit bringt das Gemeindegemeinschaft den Landwirten der GEMEINDE BÜLLINGEN zur allgemeinen Kenntnis, dass der GRASAUFWUCHS 2013 nachstehender Gemeindepärzellen auf Submissionswege zum Verkauf angeboten wird:

ALTGEMEINDE BÜLLINGEN

1) BÜLLINGEN:

- Los 1: 225,00 Ar große Parzelle gelegen "An der Schwarzenbach", Gemarkung 1, Flur E, Nr. 19a² (tlw.): früherer Anpächter [...].
- Los 2: 250,00 Ar große Parzelle gelegen "An der Schwarzenbach", Gemarkung 1, Flur E, Nr. 19a² (tlw.): früherer Anpächter [...].
- Los 3: 226,96 Ar große Parzelle gelegen "An der Osterbach", Gemarkung 1, Flur E, Nr. 79r², 79s² und 79t²: früherer Anpächter [...].
- Los 4: 200,00 Ar große Parzelle gelegen "Am Hohen Berg", Gemarkung 1, Flur B, Nr. 43c² (tlw.): früherer Anpächter [...].
- Los 5: 250,00 Ar große Parzelle gelegen "Am Hohen Berg", Gemarkung 1, Flur B, Nr. 43c² (tlw.): früherer Anpächter [...].
- Los 6: 125,00 Ar große Parzelle gelegen "Schwarzenbüschel", Gemarkung 1, Flur D, Nr. 54n (tlw.): früherer Anpächter [...].

[...]

ALTGEMEINDE ROCHERATH

[...]

ALTGEMEINDE MANDERFELD

[...]

Angebote sind schriftlich an das Gemeindegemeinschaft unter Einhaltung nachstehender Bedingungen zu richten:

- doppelte, geschlossene Umschläge;
- der äußere Umschlag muss mit der Aufschrift "Grasaufwuchs 2013" versehen sein (ebenfalls die Adresse angeben)!
- auf den Angeboten muss die jeweilige ALTGEMEINDE, sowie das gewünschte Los vermerkt werden;

- diese Angebote müssen bis spätestens den 08.04.2013, um 12 Uhr bei der Gemeindeverwaltung (im Büro des Vermögensdienstes!) eingetroffen sein. Der Steigpreis ist innerhalb von 14 Tagen nach erfolgter Zuschlagserteilung an die Gemeinde zu zahlen».

3. Le 9 avril 2013, la partie adverse prend la décision suivante :

« Punkt 38. Grasaufwuchs 2013: Erster öffentlicher Verkauf (D.K.Nr. 573.23)

DAS KOLLEGIUM,

Auf Grund des Beschlusses des Gemeinderates vom 16.06.1978 über die Festlegung der allgemeinen Bedingungen für den Verkauf von Grasaufwuchs;

In Erwägung, dass die verschiedenen Lose pro Sektion veröffentlicht und vergeben werden;

Nach Durchsicht des diesbezüglichen Protokolls der Öffnung der Submissionen vom 09.04.2013;

Auf Grund des Artikels L1123-23 8° des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung;

BESCHLIESST einstimmig, die Ersterher der einzelnen Lose des Grasaufwuchses 2013 wie folgt zu bezeichnen:

Los Nr.	Name und Adresse des Ansteigers	Ansteigpreis
Büllingen		
1	Patrick RAUW, Honsfeld 23d, 4760 BÜLLINGEN	1.450,00 €
2	Patrick RAUW, Honsfeld 23d, 4760 BÜLLINGEN	1.600,00 €
3	Patrick RAUW, Honsfeld 23d, 4760 BÜLLINGEN	1.460,00 €
4	Patrick RAUW, Honsfeld 23d, 4760 BÜLLINGEN	1.300,00 €
5	Patrick RAUW, Honsfeld 23d, 4760 BÜLLINGEN	1.650,00 €
6	Patrick RAUW, Honsfeld 23d, 4760 BÜLLINGEN	650,00 €
[...]		

».

Le 15 avril 2013, la partie adverse notifie au requérant qu'elle lui a attribué les lots 1 à 6.

Ce courrier est accompagné d'un contrat de vente d'herbe sur pied pour l'année 2013, dont la teneur suit :

« Zwischen den Unterzeichneten Herrn Willy HEINZIUS, stellv. Bürgermeister und Herrn Raymund ROTH, Gemeindesekretär, Vertreter der Gemeinde BÜLLINGEN, Eigentümerin der Parzellen, handelnd auf Grund eines Beschlusses des Gemeindekollegiums vom 09. April 2013 und auf Grund von Artikel L2113-2, § 3 des Kodex der Lokalen Demokratie und Dezentralisierung, Verkäufer,

und

Herrn Patrick RAUW, wohnhaft in Honsfeld 23d, 4760 BÜLLINGEN, Ankäufer,

wird der Verkauf des Grasaufwuchs 2013 nachstehender Lose auf Grund des schriftlichen Angebots des Ankäufers im Rahmen des von der Gemeinde BÜLLINGEN durchgeführten öffentlichen Aufrufs unter nachstehenden Bedingungen abgeschlossen:

Los Nr.	Gelegen in	Größe	Gebotener Preis
1	BÜLLINGEN, "An der Schwarzenbach"	225,00 Ar	1.450,00 €
2	BÜLLINGEN, "An der Schwarzenbach"	250,00 Ar	1.600,00 €
3	BÜLLINGEN, "An der Osterbach"	226,96 Ar	1.460,00 €
4	BÜLLINGEN, "Am Hohen Berg"	200,00 Ar	1.300,00 €
5	BÜLLINGEN, "Am Hohen Berg"	250,00 Ar	1.650,00 €
6	BÜLLINGEN, "Schwarzenbüschel"	125,00 Ar	650,00 €

Der Verkauf der Lose 4 und 5 unterliegt den Kriterien der "späten Mahd", d.h. es darf u.a. erst ab dem 15. Juni gemäht werden und es muss ein Fluchtbereich bestehen bleiben.

Der gegenwärtige Verkauf des Grasaufwuchs beinhaltet ausschließlich die diesjährigen Grasernten auf vorerwähnten Losen, die zwischen dem 15. April 2013 und dem 30. November 2013 erfolgen (Anfangs- und Enddatum der Ernterechte). Er gibt keinerlei Anrecht auf ein landwirtschaftliches Pachtrecht.

Der Gesamtverkaufspreis für diesen Grasaufwuchs beträgt 8.110,00 Euro.

Die vorerwähnten Lose müssen in dem Zustand verlassen werden, in dem sie vorgefunden wurden.

Die Dauer der Benutzung der vorerwähnten Lose kann in keinem Fall verlängert werden. Außerdem kann sich dieser Vertrag nicht stillschweigend erneuern.

Der vorliegende Vertrag tritt erst in Kraft, nachdem die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- Rückgabe eines unterschriebenen Exemplars des gegenwärtigen Vertrages an die Gemeindeverwaltung;
- Der Betrag in Höhe von 8.110,00 € muss bis zum 26.04.2013 auf das Gemeindefinanzkonto [...] überwiesen werden, oder bar im Finanzdienst der Gemeindeverwaltung eingezahlt worden sein.

Erst nachdem die vorerwähnten Bedingungen erfüllt worden sind, darf das Gelände betreten und befahren werden.

Getätigt in zwei originalen Exemplaren in Büllingen am 15.04.2013».

Elle ajoute dans son courrier :

« [...]

Dürfen wir Sie nun höflichst bitten, ein Exemplar des in doppelter Ausführung beiliegenden Dokumentes schnellstmöglich an die Gemeindeverwaltung (Urbanismusdienst) zurückzusenden. Erst nach Rückerhalt dieses von Ihnen unterschriebenen Dokuments bei der Gemeindeverwaltung und nach Einzahlung des Steigpreises in Höhe von 8.110,00 € bis zum 26.04.2013 auf das Gemeindefinanzkonto [...] (oder Bareinzahlung im Finanzdienst der Gemeindeverwaltung) gilt der Zuschlag als offiziell erteilt. Vorher darf das Gelände weder betreten, noch befahren werden [...]

4. Le 29 avril 2013, la partie adverse informe le requérant de ce qui suit :

« Durch unser Schreiben vom 15.04.2013 teilten wir Ihnen mit, dass Sie den Zuschlag für den Grasaufwuchs der Lose 1 - 6 (Altgemeinde BÜLLINGEN) des diesjährigen Verkaufs des Grasaufwuchs unter Einhaltung von zwei Bedingungen erhalten würden.

Diesem Schreiben waren ebenfalls zwei Exemplare eines «Vertrages über den Verkauf des Grasaufwuchs für das Jahr 2013» beigelegt. Die Rückgabe eines

unterschiedenen Exemplars des vorerwähnten Vertrages bis zum 26.04.2013 an die Gemeindeverwaltung war eine der zu erfüllenden Bedingungen, ehe das Gelände betreten und befahren werden durfte (N.B.: die zweite zu erfüllende Bedingung bestand aus der Bezahlung des Steigpreises an die Gemeinde bis zum 26.04.2013).

Da wir erstens bis zum 26.04.2013 kein unterschriebenes Exemplar des o.e. Vertrages von Ihnen zurückerhalten hatten, und da Sie zweitens am 26.04.2013 im Vermögensdienst der Gemeinde BÜLLINGEN mündlich geäußert hatten, dass Sie diesen Vertrag nicht unterzeichnen werden und diesen auch nicht an die Gemeinde zurückgeben werden, gilt unser o.a. Schreiben vom 15.04.2013 als gegenstandslos, d.h. der Zuschlag für den Grasaufwuchs 2013 der Lose 1 - 6 (Altgemeinde BÜLLINGEN) wird Ihnen nicht erteilt werden.

Es versteht sich von selbst, dass keinerlei Arbeiten und Düngemaßnahmen gestattet sind, und Sie bzw. Ihre Mitarbeiter keinerlei Zugang zu diesen Parzellen haben.

Der von Ihnen bereits bei der Gemeinde gezahlte Steigpreis in Höhe von 8.110,00 € wurde Ihnen bereits zurück überwiesen».

5. Dans un courrier du 2 mai 2013, le conseil du requérant conteste le fait que l'attribution d'herbe sur pied 2013 pour les lots 1 - 6 (ancienne commune de BULLANGE) soit devenue sans objet, et il ajoute :

« [...]

3) Nachdem ich seitens meines Mandanten die verschiedenen Unterlagen zu dem nun strittigen Vorgang erhalten habe, muss ich feststellen, dass die Gemeinde Büllingen in Wirklichkeit keinen Verkauf von Grasaufwuchs vorgenommen hat, sondern Pachtverhältnisse abgeschlossen hat.

Die Landpachtgesetzgebung untersagt es, zu versuchen diese Gesetzgebung zu umgehen durch andere Vertragsbezeichnungen als Pachtverträge.

Die nachträgliche Forderung der Gemeinde Büllingen zur Unterzeichnung eines als Grasaufwuchs bezeichneten Vertrages ist auch aus diesem Grunde unzulässig.

Meine Mandantschaft hat den vereinbarten Preis überwiesen und damit die Verpflichtungen des Pachtverhältnisses eingehalten. Wenn die Gemeinde Büllingen Beträge zurücküberweist, geschieht dies unter eigener Verantwortung, jedoch ohne jegliche nachteilige Anerkennung seitens meines Mandanten.

Des Weiteren steht es gemäß Landpachtgesetz dem Pächter zu, frei über die Art der Bewirtschaftung und folglich die durchzuführenden Arbeiten zu entscheiden und dementsprechend auch Düngemaßnahmen durchzuführen entgegen dem Versuch durch Ihr Schreiben vom 29.04.2013 Arbeiten und Zugang zu verbieten.

[...]».

6. En sa séance du 21 mai 2013, la partie adverse décide :

« Grasaufwuchs 2013: Erster öffentlicher Verkauf: Rücknahme seiner Beschlüsse vom 26.03.2013 über die Durchführung der Preisanfrage und vom 09.04.2013 über die Zuschlagserteilung (D.K.Nr. 506.36:573.23)

Auf Grund der Artikel L1122-19 und L1123-22 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung hat sich Herr F. Wirtz, interessierter Bürgermeister, während der Beratschlagung und Beschlussfassung über diesen Tagesordnungspunkt zurückgezogen.

DAS KOLLEGIUM

Auf Grund seines Beschlusses vom 26.03.2013 über die Durchführung einer Preisanfrage zum Verkauf des Grasaufwuchses 2013 der Gemeinde BÜLLINGEN;

Auf Grund seines Beschlusses vom 09.04.2013 über den Verkauf des Grasaufwuchses 2013 der Gemeinde BÜLLINGEN an die Meistbietenden und in Erwägung, dass 22 Lose für insgesamt 19.818,60 € veräußert wurden;

In Erwägung, dass beide Beschlüsse aus nachstehenden Gründen zurückgezogen werden müssen:

- Mit einem Schreiben von Rechtsanwalt VEIDERS vom 02.05.2013 wurde im Auftrag der Herren Marcel ANDRES und Patrick RAUW die Rechtmäßigkeit der bisherigen Handhabung in Sachen Grasaufwuchsverkauf in Frage gestellt und behauptet, dass die Landpachtgesetzgebung anwendbar sei;
- Das Gemeindekollegium hat inzwischen diese Argumentation in rechtlicher Hinsicht geprüft und festgestellt, dass die bislang unbestrittene Vorgehensweise möglicherweise nicht mit der zwingenden Landpachtgesetzgebung in Einklang zu bringen ist, da auch der Verkauf von Grasaufwuchs in den Anwendungsbereich dieser Gesetzgebung fallen könnte;
- Falls die Landpachtgesetzgebung jedoch auf den Verkauf von Grasaufwuchs anzuwenden ist, so gilt dies auch für die Art und Weise, wie die Gemeindeverwaltung die entsprechenden Güter zuteilen muss. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Gemeinde auch Artikel 18 des Landpachtgesetzes vom 04.11.1969 zu beachten gehabt hätte. Es muss festgestellt werden, dass die Gemeinde die in diesem Artikel vorgesehene Prozedur nicht befolgt hat. Aus dieser gesetzlichen Bestimmung ergibt sich, dass bei Missachtung der dort festgelegten Prozedur (Lastenheft, Angebotsöffnung in einer öffentlichen Sitzung, Pachtpreisbeschränkungen, Zuschlagskriterien, ...) eine Nichtigkeit vorliegt;
- Unter den gegebenen Voraussetzungen bleibt der Gemeindeverwaltung keine andere Wahl, als die Nichtigkeit der bisherigen Prozedur festzustellen;

Um die Rechtmäßigkeit wieder herzustellen und die nunmehr entstandene Rechtsunsicherheit zu vermeiden, ist es erforderlich, die vorherigen Entscheidungen des Gemeindekollegiums hiermit zurückzuziehen;

In Erwägung, dass durch gegenwärtigen Beschluss der Verkauf des Grasaufwuchses 2013 als nichtig erklärt wird und es daher nur folgerichtig ist, dass das bereits bei der Gemeinde eingezahlte Steiggeld wieder an die jeweiligen Zuschlagnehmer zurückerstattet wird;

Auf Grund des Artikels L1123-23 8° des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung;

BESCHLIESST einstimmig:

Artikel 1. Seinen Beschluss vom 26.03.2013 über die Durchführung einer Preisanfrage zum Verkauf des Grasaufwuchses 2013 der Gemeinde BÜLLINGEN voll und ganz zurückzuziehen;

Artikel 2. Seinen Beschluss vom 09.04.2013 über den Zuschlag des Grasaufwuchses 2013 der Gemeinde BÜLLINGEN an die Meistbietenden voll und ganz zurückzuziehen;

Artikel 3. Alle Zuschlagnehmer, bzw. deren Anwälte per Einschreiben über gegenwärtige Entscheidung in Kenntnis zu setzen;

Artikel 4. Allen Zuschlagnehmern, die bereits das Steiggeld für das Jahr 2013 bei der Gemeinde eingezahlt haben, wird dieses Steiggeld wieder zurückerstattet;

[...]»".

2. En ce qui concerne le recours introduit par Marcel ANDRES, les faits sont identiques, étant précisé que, par sa délibération du 9 avril 2013, la partie adverse lui attribue les lots n^{os} 11 à 14.

3. Par l'arrêt n^o 229.778 du 9 janvier 2015, le Conseil d'Etat annule, à la requête de Patrick RAUW, la décision du collège communal de Bullange du 21 mai 2013 retirant ses délibérations du 26 mars 2013 relative à "l'appel d'offres pour la vente d'herbe sur pied 2013" et du 9 avril 2013 relative à "l'attribution d'herbe sur pied 2013 aux plus offrants". Cet arrêt est motivé comme suit :

" [...]

Considérant que pour pouvoir retirer une précédente décision individuelle créatrice de droits, l'autorité doit justifier, dans sa décision de retrait, l'irrégularité de la décision retirée; que cette justification ne peut pas seulement s'appuyer sur une discussion juridique selon laquelle la décision retirée «pourrait» être irrégulière («möglicherweise») parce qu'elle ne se conformerait pas à la législation sur le bail à ferme du fait que la vente d'herbe sur pied «pourrait» tomber dans le champ d'application de ladite législation et que, dans l'hypothèse où cette législation s'appliquerait à une telle vente, l'autorité communale «aurait dû» respecter l'article 18 de la loi sur le bail à ferme;

Considérant que la partie adverse n'établit pas l'irrégularité des deux décisions retirées; qu'elle en évoque la possibilité et les conséquences d'une telle éventualité pour en conclure qu'en vue d'assurer la sécurité juridique, il convient de retirer lesdites décisions;

Considérant qu'à défaut de l'établissement de l'irrégularité des décisions du 26 mars 2013 et du 9 avril 2013 en termes impératifs au lieu d'expressions exprimées au conditionnel, la partie adverse exprime son incertitude quant à la situation juridique desdites décisions, qu'une telle attitude ne satisfait pas à la première condition relative à la constatation de l'irrégularité des deux décisions retirées; qu'au surplus, opéré d'une telle façon, le retrait desdites décisions n'est pas de nature à assurer la sécurité juridique; que le moyen est fondé;

[...]".

4. Par l'arrêt n^o 230.098 du 3 février 2015, le Conseil d'Etat constate qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le recours introduit par Marcel ANDRES contre la

décision du collège communal de Bullange du 21 mai 2013, suite à l'annulation de cette décision par l'arrêt n° 229.778 du 9 janvier 2015, précité.

5. Par une décision du 10 mars 2015, le collège communal de Bullange retire à nouveau ses délibérations du 26 mars 2013 relative à "l'appel d'offres pour la vente d'herbe sur pied 2013" et du 9 avril 2013 relative à "l'attribution d'herbe sur pied 2013 aux plus offrants". Cette décision du 10 mars 2015 est rédigée comme suit :

" Punkt 3. Grasaufwuchs 2013: Erster öffentlicher Verkauf: Rücknahme seiner Beschlüsse vom 26.03.2013 über die Durchführung der Preisanfrage und vom 09.04.2013 über die Zuschlagserteilung (D.K.Nr. 506.36:573.23)

Auf Grund der Artikel L1122-19 und L1123-22 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung hat sich Herr F. WIRTZ, interessierter Bürgermeister, während der Beratschlagung und Beschlussfassung über diesen Tagesordnungspunkt zurückgezogen;

DAS KOLLEGIUM;

Auf Grund seines Beschlusses vom 21.05.2013 über die Rücknahme seiner Beschlüsse vom 26.03.2013 über die Durchführung der Preisanfrage und vom 09.04.2013 über die Zuschlagserteilung des Grasaufwuchses 2013;

In Erwägung, dass dieser Beschluss durch Entscheidung des Staatsrates Nr. 229.778 vom 09.01.2015 annulliert wurde und in Erwägung des Entscheids des Staatsrates Nr. 230.098 vom 03.02.2015;

Auf Grund seines Beschlusses vom 26.03.2013 über die Durchführung einer Preisanfrage zum Verkauf des Grasaufwuchses 2013 der Gemeinde BÜLLINGEN;

Auf Grund seines Beschlusses vom 09.04.2013 über den Verkauf des Grasaufwuchses 2013 der Gemeinde BÜLLINGEN an die Meistbietenden und in Erwägung, dass 22 Lose für insgesamt 19.818,60 € veräußert wurden;

In Erwägung, dass diese beiden Beschlüsse aus dem Jahr 2013 aus nachstehenden Gründen zurückgezogen werden müssen:

- Mit einem Schreiben von Rechtsanwalt VEIDERS vom 02.05.2013 wurde im Auftrag der Herren Marcel ANDRES und Patrick RAUW die Rechtmäßigkeit der bisherigen Handhabung in Sachen Grasaufwuchsverkauf in Frage gestellt und behauptet, dass die Landpachtgesetzgebung anwendbar sei;
- Das Gemeindegremium hat inzwischen diese Argumentation in rechtlicher Hinsicht geprüft und festgestellt, dass die bislang unbestrittene Vorgehensweise nicht mit der zwingenden Landpachtgesetzgebung in Einklang zu bringen ist, da auch der Verkauf von Grasaufwuchs im vorliegenden Fall in den Anwendungsbereich dieser Gesetzgebung fällt;
- Insofern die Landpachtgesetzgebung jedoch auf den Verkauf von Grasaufwuchs anzuwenden ist, gilt dies auch für die Art und Weise, wie die Gemeindeverwaltung die entsprechenden Güter zuteilen muss. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Gemeinde Büllingen auf Grund von Artikel 6, Absatz 2 des Gesetzes vom 26.7.1952 zur Beschränkung der Pachtpreise (ersetzt durch Artikel III des Gesetzes vom 4.11.1969 und durch das Gesetz vom 7.11.1988) die Verpflichtung gehabt hätte, 'im Hinblick auf die Verpachtung ein Lastenheft mit Kriterien zur Wahl des Pächters zu erstellen'. Diese gesetzliche Bestimmung besagt ausdrücklich, dass im

gegenteiligen Fall von einer Nichtigkeit der Prozedur auszugehen ist. Darüber hinaus hätte die Gemeinde BÜLLINGEN auf Grund von Artikel 6 Absatz 1 der zitierten gesetzlichen Bestimmung die Verpflichtung gehabt, zu einer freihändigen Verpachtung überzugehen, wenn der angebotene Preis - wie im vorliegenden Fall geschehen - den maximalen Pachtpreis überstieg. In diesem Fall wären auch die Kriterien zu berücksichtigen gewesen, die sich aus der Anwendung von Artikel 6 Absatz 2 des Gesetzes ergeben. In Ermangelung eines Lastenheftes konnte es somit nicht zu einer regulären Entscheidung der Gemeinde Büllingen kommen. Unter den gegebenen Voraussetzungen hat die Gemeinde Büllingen die Verpflichtung, die vom Staatsrat am 9.1.2015 annullierte Rücknahmeentscheidung neu zu verfassen, da ansonsten eine unrechtmäßige Situation fortbestehen würde. Die Bestimmungen der Landpachtgesetzgebung sind zwingende gesetzliche Bestimmungen, deren Missachtung die Nichtigkeit der gegenteiligen Rechtshandlungen zur Folge hat;

- Unter den gegebenen Voraussetzungen bleibt der Gemeinde keine andere Wahl, als die Nichtigkeit der bisherigen Prozedur festzustellen;

Um die Rechtmäßigkeit wieder herzustellen und die nunmehr entstandene Rechtsunsicherheit zu vermeiden, ist es erforderlich, die vorherigen Entscheidungen des Gemeindegremiums hiermit zurückzuziehen;

In Erwägung, dass durch gegenwärtigen Beschluss der Verkauf des Grasaufwuchs 2013 als nichtig erklärt wird und es daher nur folgerichtig ist, dass das bereits bei der Gemeinde eingezahlte Steiggeld wieder an die jeweiligen Zuschlagnehmer zurückerstattet wird;

Auf Grund des Artikels L1123-23 8° des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung;

BESCHLIESST einstimmig:

Artikel 1. Seinen Beschluss vom 26.03.2013 über die Durchführung einer Preisanfrage zum Verkauf des Grasaufwuchses 2013 der Gemeinde BÜLLINGEN voll und ganz zurückzuziehen;

Artikel 2. Seinen Beschluss vom 09.04.2013 über den Zuschlag des Grasaufwuchses 2013 der Gemeinde BÜLLINGEN an die Meistbietenden voll und ganz zurückzuziehen;

Artikel 3. Alle Zuschlagnehmer, bzw. deren Anwälte per Einschreiben über gegenwärtige Entscheidung in Kenntnis zu setzen;

Artikel 4. Allen Zuschlagnehmern, die bereits das Steiggeld für das Jahr 2013 bei der Gemeinde eingezahlt haben, wird dieses Steiggeld wieder zurückerstattet;

[...]"

Il s'agit de la décision attaquée dans les présents recours.

IV. Écrits non prévus par le règlement de procédure

Dans chacune des deux affaires, le premier auditeur-rapporteur a déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure, estimant que le premier moyen soulevé dans chacune des deux causes est fondé.

Dans les deux procédures, la partie adverse a déposé, postérieurement à la communication du rapport de l'auditorat, un "dernier mémoire avec demande de poursuite de la procédure". Le dépôt d'un tel mémoire n'est pas prévu à la suite d'un rapport de l'auditorat établi sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure. Le "dernier mémoire avec demande de poursuite de la procédure" déposé par la partie adverse doit dès lors, dans chacune des deux procédures, être écarté des débats.

V. Jonction des affaires

Par les deux requêtes, les requérants sollicitent l'annulation de la même décision.

Dans l'intérêt d'une bonne justice, il y a lieu de joindre les deux causes qui sont connexes.

VI. Recevabilité des recours

A. Exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse

La partie adverse a soutenu à l'audience que les requérants ne justifiaient pas d'un intérêt légitime aux recours. Elle rappelle que la détermination de l'intérêt d'une partie à agir devant le Conseil d'Etat est une question d'ordre public qui peut être soulevée à n'importe quel stade de la procédure. Elle soutient que les requérants poursuivent en réalité, par leurs recours, l'obtention d'un bail à ferme sur les parcelles litigieuses, alors qu'il serait constant que la procédure applicable pour l'attribution d'un bail à ferme n'a pas été respectée en l'espèce.

B. Appréciation

Les requérants justifient d'un intérêt légitime à poursuivre l'annulation de l'acte attaqué, dès lors que celui-ci les prive des droits que leur confèrent les délibérations du collège communal de la partie adverse des 26 mars 2013 et 9 avril 2013. La qualification juridique devant être donnée à ces droits est sans incidence à cet égard.

L'exception d'irrecevabilité doit être rejetée.

VII. Examen du premier moyen

VII.1. Thèses des parties

A. Exposé du moyen

Les requérants prennent un premier moyen "de la violation de la théorie du retrait des actes administratifs créateurs de droit, de la violation du principe général de droit de non-rétroactivité des actes administratifs, de la violation de l'article 160 de la Constitution, de la violation des articles 14 et 30 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, de l'excès ou du détournement de pouvoir, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'erreur dans les motifs ou de leur absence, de l'erreur manifeste d'appréciation".

Ils exposent que le retrait d'un acte administratif de portée individuelle et créateur de droit, en ce qu'il produit un effet rétroactif, est contraire au principe général de la non-rétroactivité des actes administratifs. Ils soulignent que la théorie du retrait des actes administratifs a été élaborée afin de permettre à l'autorité administrative d'anticiper l'annulation éventuelle d'un acte irrégulier par le Conseil d'Etat. Ils rappellent que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, "un acte créateur de droit régulier ne peut être retiré par l'autorité administrative; que s'il est irrégulier, il ne peut être retiré que pendant le délai prévu pour l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat ou, lorsqu'un recours est introduit contre lui, jusqu'au moment de la clôture des débats; qu'il ne peut être dérogé à ce principe qu'au cas où une disposition législative expresse autorise ce retrait ou lorsque l'acte est entaché d'une irrégularité telle qu'il doit être tenu pour inexistant ou encore, lorsque cet acte a été suscité par des manœuvres frauduleuses". Ils rappellent que par l'arrêt n° 229.778 du 9 janvier 2015, le Conseil d'Etat a annulé la décision de retrait du 21 mai 2013, et que celle-ci est dès lors censée n'avoir jamais existé. Ils soulignent que la décision de retrait du 10 mars 2015, qui fait l'objet des recours actuels, est intervenue plus de soixante jours après l'adoption des actes retirés, et en déduisent que cette nouvelle décision de retrait est également irrégulière.

B. Réponse de la partie adverse

La partie adverse soutient que, dès lors que l'annulation prononcée par l'arrêt n° 229.778 du 9 janvier 2015 n'a sanctionné qu'une insuffisance de motivation de la décision de retrait du 21 mai 2013, il lui était loisible d'adopter une nouvelle décision, mieux motivée, afin de procéder à la réfection de l'acte attaqué avec effet rétroactif. Selon elle, il importe peu que la décision du 10 mars 2015, objet des présents recours, soit intervenue plus de soixante jours après l'adoption des deux

décisions retirées, dès lors que la première décision de retrait, du 21 mai 2013, avait bien été adoptée dans ce délai. Elle fait valoir que les décisions des 26 mars 2013 et 9 avril 2013, au retrait desquelles procède l'acte attaqué, étaient illégales, notamment parce qu'elles ne respectaient pas les conditions de procédure prescrites par l'article 18 de la loi du 4 novembre 1969 sur le bail à ferme, ni les limites du montant du fermage découlant de la loi du 26 juillet 1952 limitant les fermages. Elle considère que l'argumentation des requérants est contradictoire en ce que ceux-ci s'opposent au retrait des décisions des 26 mars 2013 et 9 avril 2013, qui leur concèdent une vente d'herbe sur pied, tout en se prévalant de la conclusion, du fait de ces mêmes décisions, d'un bail à ferme.

La partie adverse affirme que les requérants ont agi de manière frauduleuse en faisant une offre particulièrement élevée pour se voir attribuer les ventes d'herbe sur pied, alors que leur objectif véritable aurait été de se prévaloir de la conclusion d'un bail à ferme. Elle fait observer que les requérants réclament actuellement devant le juge de paix de Saint-Vith une réduction des sommes dont ils sont redevables concernant les parcelles en cause, en invoquant la limitation applicable au montant des loyers en matière de bail à ferme. Elle rappelle que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, un acte individuel créateur de droit obtenu par fraude peut être retiré même après l'expiration du délai de soixante jours suivant l'adoption de cet acte.

Elle conclut que, dans ces conditions, elle pouvait, et même devait, procéder au retrait de ses délibérations des 26 mars 2013 et 9 avril 2013 afin de rétablir la légalité.

C. Réplique des requérants

En réplique, les requérants soutiennent que la partie adverse méconnaît les conditions qui permettent le retrait des actes administratifs de portée individuelle créateurs de droit. Selon eux, il n'est notamment pas suffisant de justifier le retrait par une simple irrégularité. Ils rappellent que la compétence de l'autorité administrative n'est, en l'espèce, pas une compétence liée. Ce constat appellerait une conséquence en matière de réfection de l'acte administratif annulé, notamment quant à la question de l'éventuelle rétroactivité de l'acte refait. Enfin, ils soulignent que, selon la doctrine, une rétroactivité de l'acte refait ne peut intervenir que dans des circonstances très strictes, qui ne seraient pas rencontrées en l'espèce.

VII.2. Appréciation

Les délibérations du collège communal de la partie adverse des 26 mars 2013 et 9 avril 2013, au retrait desquelles procède l'acte attaqué, sont des actes administratifs individuels créateurs de droit.

Un acte administratif individuel créateur de droit régulier ne peut en principe jamais être retiré.

Un acte administratif individuel créateur de droit irrégulier peut être retiré pendant le délai prévu pour l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat et, lorsqu'un tel recours a été introduit, jusqu'à la clôture des débats. Passé ce délai, il ne peut plus être retiré que s'il est entaché d'une irrégularité telle qu'il y a lieu de le tenir pour inexistant, ou s'il a été pris à la suite de mesures frauduleuses ou encore si une disposition législative l'autorise expressément.

A supposer qu'en l'espèce, les règles relatives à la vente d'herbe sur pied étaient bien applicables, et que les délibérations des 26 mars 2013 et 9 avril 2013 étaient donc régulières, la partie adverse ne pouvait pas retirer celles-ci. Dans ce cas, la décision attaquée du 10 mars 2015, qui procède au retrait de ces délibérations, est irrégulière.

A supposer, au contraire, que c'étaient les règles du bail à ferme qui devaient être appliquées, les délibérations des 26 mars 2013 et 9 avril 2013 étaient irrégulières et pouvaient être retirées pendant le délai du recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Une première décision de retrait de ces deux délibérations est intervenue le 21 mai 2013, c'est-à-dire dans le délai prescrit, mais, en raison de son annulation par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 229.778 du 9 janvier 2015, elle doit être considérée comme n'étant jamais intervenue. Quant à la décision du 10 mars 2015, qui fait l'objet des présents recours, elle a été adoptée après l'expiration du délai de recours devant le Conseil d'Etat contre les délibérations des 26 mars 2013 et 9 avril 2013, qu'elle retire. Il y a donc lieu d'examiner si ce retrait peut s'autoriser d'une des trois éventualités rappelées ci-dessus, à savoir le caractère d'acte inexistant des décisions retirées, l'obtention frauduleuse de celles-ci ou l'existence d'une disposition légale expresse autorisant leur retrait.

La partie adverse soutient que les délibérations retirées auraient été obtenues par fraude. Elle reconnaît toutefois, dans ses mémoires en réponse, qu'elle procède "depuis des décennies" à la vente d'herbe sur pied de diverses parcelles communales. Les requérants ne sont donc pas à l'origine du recours à ce mécanisme. Quant à l'affirmation de la partie adverse, selon laquelle le prix offert par les

requérants était "anormalement élevé", elle n'est pas étayée par le dossier administratif. Enfin, le fait que les requérants se prévalent, à tort ou à raison, de la conclusion d'un bail à ferme, ne saurait être constitutif de fraude, d'autant plus qu'ils n'ont fait valoir cette prétention que postérieurement à l'adoption des délibérations des 26 mars 2013 et 9 avril 2013. Il s'ensuit que ces délibérations ne peuvent être considérées comme ayant été obtenues frauduleusement.

Par ailleurs, la partie adverse n'allègue pas, et il n'apparaît du reste pas, que les délibérations des 26 mars 2013 et 9 avril 2013 devraient être considérées comme des actes inexistantes, ni qu'une disposition législative expresse autoriserait leur retrait après l'expiration du délai du recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

Il suit de ce qui précède que, à supposer que les délibérations des 26 mars 2013 et 9 avril 2013 soient irrégulières, la partie adverse n'avait plus, le 10 mars 2015, la faculté de procéder à leur retrait. Dans cette hypothèse également, le retrait intervenu à cette dernière date est irrégulier.

Le premier moyen est fondé.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les affaires inscrites sous les n^{os} A. 215.784/Vbis-163 et A. 215.786/Vbis-164 sont jointes.

Article 2.

La décision du collège communal de Bullange du 10 mars 2015 par laquelle celui-ci retire ses délibérations du 26 mars 2013 relative à "l'appel d'offres pour la vente d'herbe sur pied" et du 9 avril 2013 relative à "l'attribution d'herbe sur pied 2013 aux plus offrants" est annulée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la chambre Vbis, le vingt-quatre février deux mille dix-sept par :

Wanda VOGEL,
Vanessa WIAME,

conseiller d'Etat, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Wanda VOGEL.