

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 239.285 du 3 octobre 2017

219.172/XV-3226

En cause: **1. CRÉPIN** Yves-Marie,
2. BROGNIEZ Laetitia,
ayant élu domicile chez
M^{es} Etienne
et Antoine GRÉGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre:

1. le Gouverneur de la Province de Namur,
ayant élu domicile chez
M^e Marc NIHOUL, avocat,
avenue Reine Astrid 10
1330 Rixensart.

2. la Province de Namur.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 6 mai 2016, Yves-Marie CRÉPIN et Laetitia BROGNIEZ poursuivent l'annulation de:

- «la décision du Gouverneur de la province de Namur du 25 mars 2016 annulant la délibération du 29 septembre 2015 du Conseil de l'action sociale du c.p.a.s. de Philippeville considérant que les "terrains situés à Villers-en-Fagne et cadastrés section A, parcelle 12B à 12F d'une superficie de 5ha 18a 76ca ne sont pas libres d'occupation", considérant que "Monsieur Yves-Marie Crépin dispose d'un droit de préemption" et décidant "de procéder à la vente desdits terrains avec ce droit de préemption"»;
- «la décision du Gouverneur de la province de Namur du 25 mars 2016 annulant la décision du 27 octobre 2015 du Conseil de l'action sociale du c.p.a.s. de Philippeville en ce qu'il reconnaît "un droit de préemption à Monsieur Yves-Marie Crépin à dater du 29 septembre 2015", décidant "de ne pas rembourser le produit de la vente d'herbe sur pied" et décidant "de fixer un fermage conformément aux dispositions légales» de la législation sur le bail à ferme"»;
- «la décision du Gouverneur de la province de Namur du 25 mars 2016 annulant la délibération du Conseil de l'action sociale du c.p.a.s. de Philippeville du 9 février 2016 décidant "au cours de la deuxième séance de vente publique de vendre les terrains" et plus précisément "le lot 7" composé des parcelles situées sur la commune de Villers-en-Fagne au lieu-dit "Grand-Ry" occupées par Monsieur Yves-Marie Crépin cadastrées section A, n° 12B, 12C, 12D, 12F et 12P d'une superficie de 5 ha 15 a 67 ca, décidant "de ne pas adjuger lesdits terrains

lors de la seconde vente publique si 60 % de l'estimation n'est pas atteint et d'appliquer pour les trois terrains à vendre le principe de la surenchère si le prix de 60 % de l'estimation est atteint"».

II. Procédure

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

M. Éric THIBAUT, premier auditeur chef de section, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par une ordonnance du 6 juin 2017, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 20 juin 2017 à 9 heures 30.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Antoine GRÉGOIRE, avocat, comparaisant pour les requérants, et M^e Esther ROMBAUX, *loco* M^e Marc NIHOUL, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric THIBAUT, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis.

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. Désignation de la partie adverse

Considérant que le Gouverneur de la province de Namur a adopté les actes attaqués dans le cadre de la tutelle administrative, en tant qu'organe de la Région wallonne; que la province de Namur n'est pas l'auteur des actes attaqués et n'est pas intervenue dans le processus d'élaboration de ceux-ci; qu'il y a lieu de la mettre hors de cause;

IV. Faits

Le c.p.a.s. de Philippeville est propriétaire d'un terrain situé à Villers-en-Fagnes, d'une superficie de 5 ha 18 a 76 ca. À partir de 1984, ce bien fait l'objet d'un bail à ferme conclu entre le c.p.a.s. et M. Colonval, auquel le c.p.a.s. adresse annuellement une facture pour le paiement du fermage.

En 2013, le c.p.a.s. constate, après enquête, que le requérant occupe le terrain en cause et que c'est lui qui paie le fermage au c.p.a.s. depuis 1994, en utilisant la communication structurée afférente au bail de Monsieur Colonval, qui a déclaré «ne plus avoir d'activités et avoir sous-loué son fermage à M. Crépin Yves».

Le c.p.a.s. décide de mettre fin au contrat de bail conclu avec M. Colonval et le 7 mai 2014, le juge de paix acte l'accord de résiliation du bail à ferme au 1^{er} novembre 2014.

Par une délibération du 23 septembre 2014, le c.p.a.s. décide de vendre ses terrains agricoles qui sont libres d'occupation, et parmi eux figure le terrain en cause. Le 28 janvier 2015, sa valeur vénale est estimée à 18.000 euros l'hectare, soit 93.360 euros au total.

Par une délibération du 28 avril 2015, le c.p.a.s. décide de vendre l'herbe de la saison 2015, étant donné que la vente du terrain ne se fera pas avant quelques mois. Le 4 juin, constatant que l'herbe a déjà été fauchée, il porte plainte pour «vol d'herbe».

Le 8 juin, Laetitia Brogniez, par ailleurs échevine à Philippeville, se présente au c.p.a.s. pour signaler que c'est son époux, Yves CREPIN, actuel requérant, qui a fauché. Le 9 juin, l'intéressé transmet au c.p.a.s. une offre d'achat de l'herbe sur pied (en réalité déjà fauchée), s'élevant au montant de 140 euros de l'hectare. Par une délibération du 10 juin, le c.p.a.s. décide de proposer au requérant un prix de 160 euros de l'hectare, d'abandonner la plainte s'il accepte la proposition, de l'informer clairement qu'il s'agit d'une vente d'herbe sur pied et que le labourage et le pâturage ne sont pas autorisés.

Après que le requérant a réglé le montant ainsi proposé, Laetitia Brogniez se présente au c.p.a.s. pour faire valoir un droit de préemption, compte tenu des fermages payés par son époux depuis des années et non contestés par le c.p.a.s.

Par un courriel du 22 septembre, l'Union des Villes et des Communes émet un avis concluant que le requérant ne peut pas revendiquer de droit de préemption car il n'est pas locataire dans le cadre d'une cession régulière. La directrice financière du c.p.a.s. se prononce dans le même sens.

Par une délibération du 29 septembre, le c.p.a.s. considère néanmoins que le terrain est occupé par le requérant, qui bénéficie donc d'un droit de préemption, et décide à nouveau de procéder à la vente dudit terrain, ainsi que de plusieurs autres terrains qui sont libres d'occupation.

Par une délibération du 27 octobre, le c.p.a.s. décide de reconnaître un droit de préemption au requérant à partir du 29 septembre 2015, mais de ne pas lui rembourser le produit de la vente d'herbe afférente au terrain et de fixer un fermage conformément aux dispositions légales qui régissent le bail à ferme.

Le même jour, il approuve le cahier des charges établi par le notaire chargé de la vente publique des terrains, ainsi que la date de ladite vente, fixée au 30 novembre 2015. À cette date, une première vente publique est organisée. Pour les divers terrains, des offres sont déposées par leurs anciens occupants. Le requérant fait une offre pour les lots 6 et 7, correspondant au terrain précité; le lot 6 lui est adjugé. Par une délibération du 22 décembre, le c.p.a.s. acte les résultats de cette vente et notamment la vente du lot n° 6.

Par une délibération du 9 février 2016, le c.p.a.s. décide de procéder à une seconde vente publique afin de remettre en vente les lots restants, en ce compris le lot n° 7. Il prévoit de ne pas adjuger les terrains pour lesquels aucune offre atteignant 60 % de l'estimation ne serait remise, et d'appliquer le principe de la surenchère dans les autres cas.

Le 2 décembre 2015, un membre du conseil de l'action sociale de Philippeville adresse un courrier au ministre wallon en charge de la tutelle pour l'interroger quant à la délibération du 29 septembre 2015, qu'il estime illégale. Par un courrier du 12 janvier 2016, le ministre transmet cette réclamation au gouverneur de la province de Namur.

Le 8 mars 2016, la seconde vente publique a lieu; le requérant formule une offre supérieure à 60 % et le bien lui est attribué.

Le 11 mars, le gouverneur informe le président du conseil de l'action sociale de ce qu'une réclamation a été introduite. Il précise à cet égard que «le délai pour introduire un recours contre une délibération du c.p.a.s. ayant expiré, le recours

est donc irrecevable. Néanmoins, compte tenu de divers éléments qui me sont revenus de part et d'autre dans ce dossier, j'ai décidé de l'évoquer afin de clarifier la situation et de l'instruire de manière objective».

Le 14 mars 2016, le c.p.a.s. communique le dossier au gouverneur.

Le 25 mars, le gouverneur annule les délibérations des 29 septembre 2015, 27 octobre 2015 et 9 février 2016 dans le cadre de l'exercice de sa tutelle générale d'annulation.

L'arrêté d'annulation de la délibération du 29 septembre 2015, qui constitue le premier acte attaqué, est rédigé comme suit:

«Vu la délibération du 29 septembre 2015, entrée complète au Gouvernement provincial le 16 mars 2016, par laquelle le Conseil de l'action sociale du c.p.a.s. de Philippeville décide, d'une part, de considérer que les terrains situés à Villers-en-Fagne et cadastrés section A parcelles 12 B à 12 F d'une superficie de 5 ha 18 a et 76 ca ne sont pas libres d'occupation et que Monsieur Crépin dispose d'un droit de préemption et, d'autre part, de procéder à la vente des terrains avec ce droit de préemption;

Vu les dispositions de la loi du 8 juillet 1946 organique des c.p.a.s., en particulier l'article 112, § 3;

Vu les dispositions de la loi du 4 novembre 1969, telle que modifiée, sur les baux à ferme;

Vu les dispositions de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en particulier l'article 3;

Considérant que le c.p.a.s. a loué lesdits terrains aux époux Colonval-Jomaux depuis 1984; que ces derniers ont renoncé à la location des terrains par une déclaration devant le Juge de Paix en date du 7 mai 2014;

Considérant que Monsieur Crépin réclame un droit de préemption sur les terrains en question au motif qu'il paie le fermage sur ces terrains depuis des années et qu'il occupe en lieu et place du locataire officiel; qu'il estime que ledit fermage est suffisant pour lui octroyer un bail à ferme;

Considérant qu'en vertu de l'article 47 de la loi du 4 novembre 1969 sur les baux à ferme, telle que modifiée, en cas de vente d'un bien rural loué, le preneur jouit d'un droit de préemption pour lui-même ou pour ses descendants ou enfants adoptifs ou ceux de son conjoint, ou pour les conjoints desdits descendants ou enfants adoptifs, qui participent effectivement à l'exploitation de ce bien; qu'en l'espèce, il convient d'examiner si Monsieur Crépin dispose de cette qualité;

Considérant que cette qualité peut naître d'une cession de bail; qu'il ressort de la combinaison des articles 30, al. 1 et 34 de la loi susvisée du 4 novembre 1969, que la cession est interdite sauf s'il s'agit d'une cession faite à un membre de sa famille ou encore, en cas de cession à un tiers, avec l'autorisation préalable du bailleur; qu'en l'occurrence, aucune de ces deux conditions n'est réunie;

Considérant en outre que l'article 3, 1^o, al. 3 et ss de la loi susvisée du 4 novembre 1969, stipule que celui qui exploite le bien, à défaut d'écrit, aura la faculté de prouver l'existence du bail en produisant une preuve d'offre personnelle de paiement de fermage et que cette offre de paiement mentionnera expressément le terme "bail" et l'année à laquelle le paiement se rapporte; que, par ailleurs, elle doit être confirmée dans les quinze jours par l'envoi d'une lettre recommandée à la poste dans laquelle mention est faite de l'existence

d'un bail ainsi que de l'année et de la parcelle concernées [par] le paiement; qu'en l'occurrence, il résulte des éléments du dossier que la mention "bail" n'a jamais été indiquée lors du paiement du fermage et qu'aucune lettre recommandée n'a jamais été adressée au bailleur pour signaler le paiement et le fait que celui-ci valait preuve de l'existence d'un bail;

Considérant dès lors que Monsieur Crépin ne peut revendiquer aucun droit de préemption sur les terrains litigieux; que, partant, la délibération en question est illégale;

Considérant par ailleurs que le Conseil de l'action sociale, en décidant de vendre lesdits terrains avec droit de préemption à Monsieur Crépin, n'indique pas les considérations de droit et de fait servant de fondement à sa décision; que, dès lors, sa délibération du 29 septembre 2015 n'est pas motivée adéquatement, conformément aux dispositions de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant dès lors que ladite délibération du 29 septembre 2015 est entachée d'illégalité; qu'il y a donc lieu de l'annuler,

ARRÊTE :

Article 1^{er}: La délibération susvisée du 29 septembre 2015 du Conseil de l'action sociale de Philippeville est annulée.

[...]

L'arrêté d'annulation de la délibération du 27 octobre 2015, deuxième acte attaqué, est rédigé comme suit:

«Vu la délibération du 27 octobre 2015, entrée complète au Gouvernement provincial le 16 mars 2016, par laquelle le Conseil de l'action sociale du c.p.a.s. de Philippeville décide de reconnaître un droit de préemption à Monsieur Crépin Yves-Marie à dater du 29 septembre 2015, de ne pas rembourser le produit de la vente d'herbe sur pied et de fixer un fermage conformément aux dispositions légales en cette matière en se référant au montant maximum du fermage autorisé;

Vu les dispositions de la loi du 8 juillet 1946 organique des c.p.a.s., en particulier l'article 112, § 3;

Vu les dispositions de la loi du 4 novembre 1969, telle que modifiée, sur les baux à ferme;

Vu les dispositions de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en particulier l'article 3;

Vu mon arrêté en date de ce jour, annulant la délibération du Conseil de l'action sociale du 29 septembre 2015;

Considérant que Monsieur Crépin réclame un droit de préemption sur les terrains en question au motif qu'il paie le fermage sur ces terrains depuis plusieurs années et qu'il les occupe en lieu et place du locataire officiel; qu'il estime que ledit fermage est suffisant pour lui octroyer un bail à ferme;

Considérant qu'en vertu de l'article 47 de la loi du 4 novembre 1969 sur les baux à ferme, telle que modifiée, en cas de vente d'un bien rural loué, le preneur jouit du droit de préemption pour lui-même ou pour ses descendants ou enfants adoptifs ou ceux de son conjoint, ou pour les conjoints desdits descendants ou enfants adoptifs, qui participent effectivement à l'exploitation de ce bien; qu'en l'espèce, il convient d'examiner si Monsieur Crépin dispose de cette qualité;

Considérant que cette qualité peut naître d'une cession de bail; qu'il ressort de la combinaison des articles 30, al.1 et 34 de la loi susvisée du 4 novembre 1969, que la cession de bail est interdite sauf s'il s'agit d'une cession faite à un membre de sa famille ou encore, en cas de cession à un tiers, avec l'autorisation préalable du bailleur; qu'en l'occurrence, aucune de ces deux conditions n'est réunie;

Considérant en outre que l'article 3, 1°, al. 3 et s. de la loi susvisée du 4 novembre 1969, stipule que celui qui exploite le bien, à défaut d'écrit, aura la faculté de prouver l'existence du bail en produisant une preuve d'offre personnelle de paiement de fermage et que cette offre de paiement mentionnera expressément le terme "bail" et l'année à laquelle le paiement se rapporte; que, par ailleurs, elle doit être confirmée dans les quinze jours par l'envoi d'une lettre recommandée à la poste dans laquelle mention est faite de l'existence d'un bail ainsi que de l'année et de la parcelle concernées par le paiement; qu'en l'occurrence, il résulte des éléments du dossier que la mention "bail" n'a jamais été indiquée lors du paiement du fermage et qu'aucune lettre recommandée n'a jamais été adressée au bailleur pour signaler le paiement et le fait que celui-ci valait preuve de l'existence d'un bail;

Considérant dès lors que Monsieur Crépin ne peut revendiquer aucun droit de préemption sur les terrains litigieux; que, partant, l'article 1 de la délibération en question est illégal;

Considérant par ailleurs, que le conseil de l'action sociale, en décidant de vendre lesdits terrains avec droit de préemption à Monsieur Crépin, n'indique pas les considérations de droit et de fait servant de fondement à sa décision; que dès lors sa délibération du 27 octobre 2015 n'est pas motivée adéquatement, conformément aux dispositions de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant par conséquent qu'il y a lieu d'annuler l'article 1 de la délibération susvisée du 27 octobre 2015 en ce qui concerne le droit de préemption reconnu à Monsieur Crépin, à dater du 29 septembre 2015,

ARRÊTE :

Article 1^{er}: L'article 1 de la délibération susvisée du 27 octobre 2015 du Conseil de l'action sociale de Philippeville, en ce qu'il reconnaît un droit de préemption à Monsieur Crépin à dater du 29 septembre 2015, est annulé.

[...]».

L'arrêté d'annulation de la délibération du 9 février 2016, constituant le troisième acte attaqué, est rédigé comme suit:

«Vu la délibération du 9 février 2016, entrée complète au Gouvernement provincial le 16 mars 2016, par laquelle le Conseil de l'action sociale du c.p.a.s. de Philippeville décide, au cours de la deuxième séance de vente publique, de vendre les terrains qui ont été retirés de la vente en novembre 2015, soit les terrains suivants: [...]

- Le lot 7: sur la commune de Villes-en-Fagne, lieu-dit "Grand Ry", occupé par Monsieur Crépin Y.-M., cadastré section A, n° 12 B, 12 C, 12 D, 12 F et 12 P d'une superficie d'après cadastre de 5 ha 18 a 67 ca;

Vu les dispositions de la loi du 8 juillet 1946 organique des c.p.a.s., en particulier l'article 112, § 3;

Vu le rapport d'expertise de Pierre Parmentier en date du 28 janvier 2015;

Considérant que le Conseil de l'action sociale décide, respectivement aux articles 2 et 3 de sa délibération susvisée du 9 février 2016, de ne pas adjuger les terrains repris à l'article 1^{er} lors de la seconde vente publique, si 60 % de l'estimation n'est pas atteint et d'appliquer pour les trois terrains à vendre le principe de la surenchère si le prix de 60 % de l'estimation est atteint;

Considérant qu'en décidant de vendre lesdits terrains avec faculté de surenchère si le prix de 60 % de l'estimation est atteint, le c.p.a.s. appauvrit son patrimoine et ne se comporte pas en bon père de famille; qu'en effet, il a pour devoir d'assurer la sauvegarde de ses intérêts;

Considérant dès lors que l'article 3 de la délibération susvisée du 9 février 2016 blesse l'intérêt général, qu'il y a donc lieu de l'annuler,

ARRÊTE :

Article 1^{er}: L'article 3 de la délibération susvisée du 9 février 2016 du Conseil de l'action sociale de Philippeville, en ce qu'il applique pour les trois terrains à vendre le principe de la surenchère si le prix de 60 % n'est pas atteint, est annulé.
[...]]».

Les trois arrêtés d'annulation sont notifiés par des courriers du 30 mars au président du conseil de l'action sociale, à Yves Crépin et Laetitia Brogniez et au collège communal de Philippeville. Il ressort des courriers adressés au notaire les 1^{er} avril et 30 juin 2016 que les autorités du c.p.a.s. décident alors d'annuler la suite de la procédure d'adjudication.

Par une lettre du 25 octobre, le conseil du requérant a informé le Conseil d'État de l'existence d'une procédure de conciliation devant le juge de paix. Il a ensuite indiqué qu'un procès-verbal de non-conciliation avait été établi à l'audience de la Justice de Paix du canton de Couvin - Philippeville, siège de Philippeville, le 16 novembre 2016, le c.p.a.s. de Philippeville ayant fait défaut, et qu'il introduisait la procédure au fond, étant une action déclaratoire en bail à ferme.

V. Recevabilité

Considérant que l'auditeur rapporteur soulève le défaut d'intérêt de la seconde requérante à l'annulation; que les requérants s'en réfèrent à justice sur ce point;

Considérant que Laetitia Brogniez ne se prévaut pas d'un intérêt personnel au recours; qu'il ressort des écrits de procédure qu'elle est l'épouse du premier requérant, qui seul réclame le droit de préemption sur le terrain dont la vente est concernée par la contestation; que le recours est dès lors irrecevable dans le chef de la seconde requérante;

Considérant, d'office, que le recours est dirigé contre trois décisions distinctes; qu'en règle, une requête en annulation ne peut viser qu'un seul objet, et que le recours ne peut valablement être dirigé contre plusieurs décisions que s'il existe entre ces dernières un lien de connexité et qu'il se justifie, en vue d'une bonne administration de la justice, de traiter les différents objets de la requête comme un tout et de statuer à leur propos par un seul et même arrêt; qu'à défaut de connexité, le recours n'est recevable qu'à l'encontre du premier acte attaqué;

qu'en l'espèce, les trois décisions attaquées ont été adoptées le même jour et notifiées par un même courrier; que les deux premières ont un objet étroitement lié, touchant au droit de préemption dont le requérant se réclame, et qu'elles doivent faire l'objet d'un examen conjoint; que la troisième décision porte, en revanche, sur les conditions d'adjudication de trois terrains dont un seul intéresse le requérant, et

que ses motifs, comme ceux de la délibération qu'elle annule, sont étrangers à la question du droit de préemption; que des moyens distincts sont soulevés à l'encontre des deux premiers actes attaqués, d'une part, et du troisième, d'autre part;

Considérant que la question de la recevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre ce troisième acte n'a pas été débattue; qu'il y a lieu de rouvrir les débats sur ce point;

VI. Moyen unique de la requête à l'encontre des deux premiers actes attaqués

A. Argumentation du requérant

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 1^{er}, 30, alinéa 1^{er} et 47 de la loi du 4 novembre 1969 relative au bail à ferme, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relatives à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 110 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, de l'erreur dans les motifs, de l'excès de pouvoir, de l'appréciation illégale de la situation en fait, de la violation des principes généraux de bonne administration et notamment celui en vertu duquel l'autorité administrative doit statuer en toute connaissance de cause et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'il expose que l'acte attaqué considère que le droit de préemption du preneur à ferme «peut naître d'une cession de bail», et énonce ainsi un motif erroné en droit puisque le droit de préemption est un droit de préférence créé par la loi, et que ce n'est donc pas uniquement une cession de bail qui fait naître un droit de préemption mais plutôt l'application de la législation sur le bail à ferme; qu'il considère que les actes attaqués, fondés exclusivement sur l'hypothèse de la cession de bail, manquent en droit et que leur motivation ne permet pas de vérifier que l'autorité a procédé à un examen complet de la situation tant en droit qu'en fait; qu'il critique la considération selon laquelle la cession de bail dont il se prévaut n'aurait pas fait l'objet d'une autorisation préalable du bailleur, alors que, selon lui, la législation sur le bail à ferme n'exige pas que l'autorisation du bailleur soit expresse, mais admet une telle autorisation implicite pour autant qu'elle soit certaine; qu'il fait valoir les éléments suivants, qui permettraient de considérer que le c.p.a.s. a accepté de manière implicite mais certaine la cession du bail à son profit:

- les parcelles sont occupées depuis des décennies et il paie, depuis 1994, le fermage au c.p.a.s., de sorte que, depuis 1994, chaque année, le c.p.a.s. reçoit un paiement depuis un compte bancaire de l'association Crépin-Brogniez,

- le c.p.a.s. a, suivant une facture n° 29.106, demandé à M. Crépin de payer le solde d'un fermage se rapportant à la période du 01/11/2014 au 31/10/2015, et cette facture fait expressément mention du terme «fermage», ce qui indique que le c.p.a.s. lui-même a considéré que le requérant était son locataire et devait donc payer le fermage, élément essentiel d'un contrat de bail à ferme,

- le c.p.a.s. a reconnu, dans un acte authentique du 28 décembre 2011 relatif à la vente d'une parcelle voisine, que les parcelles étaient occupées par le requérant; si le c.p.a.s. avait considéré à l'époque que ce dernier était un occupant sans titre ni droit, il n'aurait évidemment pas pris la peine de le faire intervenir à l'acte authentique,

- si l'autorisation du bailleur pour la cession du bail doit être donnée par écrit, à peine de nullité, cette nullité peut être couverte, par exemple si les faits démontrent que le c.p.a.s. a accepté la cession de manière certaine, ce qui est le cas en l'espèce, qu'il conclut qu'il peut se prévaloir de l'existence d'un contrat de bail à ferme et donc d'un droit de préemption; qu'il conteste le motif selon lequel l'article 3, 1°, alinéa 3 et suivants de la loi sur le bail à ferme n'aurait pas été respecté, cet article étant consacré à l'offre personnelle de paiement de fermage et ne visant que l'une des possibilités parmi d'autres offertes aux locataires de prouver l'existence d'un contrat de bail à ferme verbal;

qu'en réplique, il développe cette argumentation en reprochant à l'auteur des actes attaqués de ne pas avoir analysé correctement la situation qui se présentait à lui tant en fait qu'en droit et en soutenant qu'à tout le moins, la motivation des actes ne permet pas de vérifier qu'un tel examen a été effectué;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant soutient par ailleurs que les actes annulés par les délibérations attaquées ne sont pas soumis à l'obligation de motivation formelle visée par la loi du 29 juillet 1991, en affirmant que «d'aucuns semblent considérer que l'autorité administrative, lorsqu'elle a pris la décision formelle de procéder à la conclusion d'un contrat, moment où l'autorité agit encore comme autorité, quitte à ce moment la sphère du droit public et se soumet au droit des contrats, avec toutes les conséquences qui en découlent»; qu'il invoque l'arrêt de la Cour de cassation du 12 octobre 2015 (S.13.0026.N) relatif à la décision formelle de mettre fin à un lien contractuel, et considère que, de même, la décision de vendre avec un droit de préemption ne relève plus de la sphère du droit public et administratif mais concerne plutôt directement la sphère du droit des contrats;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que les deux arrêtés attaqués reposent sur deux motifs distincts; que, d'une part, l'autorité de tutelle reproche au conseil de l'action sociale d'avoir, dans les délibérations annulées, considéré que le requérant dispose d'un droit de préemption sur les terrains litigieux et que, d'autre part, elle relève le défaut de motivation de ces délibérations au regard des exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant que la simple lecture des délibérations des 29 septembre et 27 octobre 2015 montre qu'après avoir rappelé les avis convergents de l'Union des villes et communes et de la directrice financière du c.p.a.s., la délibération tranche dans un sens contraire à ces avis sans mentionner d'autre motif que le résultat des votes; qu'ainsi, le second motif d'annulation retenu par l'autorité de tutelle, pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991, précitée, a une portée propre et explique à lui seul la mesure de tutelle; que c'est seulement dans son dernier mémoire, soit tardivement, que le requérant critique ce motif déterminant; que le moyen unique n'est pas fondé;

VII. Moyen nouveau à l'encontre des deux premiers actes attaqués

A. Argumentation du requérant

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant soulève un moyen nouveau pris du «défaut d'incompétence [*sic*] de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir»; qu'il affirme que le gouverneur a excédé ses compétences dans le cadre du pouvoir de tutelle, qui est un contrepoids à l'autonomie dont disposent les autorités décentralisées; qu'il soutient que le contrôle de tutelle se justifie si l'autorité décentralisée exerce ses compétences de manière autonome et discrétionnaire, mais qu'il doit s'effacer lorsque celle-ci exerce plutôt une compétence liée; qu'il rappelle qu'en date du 8 mars 2016, il s'est vu adjuger les parcelles litigieuses, dont il est ainsi devenu acquéreur avant l'adoption des actes attaqués; qu'il en déduit que ceux-ci sont liés à l'existence d'un contrat et soulève que le Conseil d'État ne peut annuler l'acte par lequel une autorité administrative met fin à un contrat en vertu d'un droit de résiliation consacré par le contrat lui-même, ce qui procède de la mise en œuvre du contrat; qu'il affirme qu'en l'espèce, les deux premiers actes annulés consistent à tirer les conséquences du contrat de bail à ferme et qu'ils ne peuvent être dissociés du contrat, le c.p.a.s. n'ayant pas exercé une compétence discrétionnaire mais simplement appliqué une convention et la législation relative au bail à ferme; qu'il estime que seules les juridictions de l'ordre judiciaire sont compétentes pour déterminer si le c.p.a.s. a bien appliqué la législation ou respecté le contrat; qu'il en conclut que l'auteur des actes attaqués n'était pas compétent pour exercer ses pouvoirs de tutelle eu égard à l'objet véritable des deux premiers actes attaqués; qu'il ajoute que ce moyen, touchant à la compétence, est d'ordre public et peut être soulevé dans le dernier mémoire;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que le moyen nouveau tel que présenté dans le dernier mémoire est obscur; que le requérant vise de manière confuse tantôt le contrat de bail à ferme dont il se prétend titulaire, tantôt le contrat de vente qui l'aurait rendu acquéreur du bien; que la question soulevée en l'espèce ne portait pas sur la résiliation d'un éventuel bail à ferme, mais sur les conditions dans lesquelles le c.p.a.s. entendait mettre son terrain en vente; qu'ainsi, l'objet de la délibération annulée ne s'inscrit pas dans l'exécution d'un bail à ferme et constitue un acte détachable du contrat de vente à conclure ultérieurement; que du reste, ni les décisions de l'autorité décentralisée adoptées dans le cadre d'un ou de plusieurs contrats, ni celles qui procèdent de compétences liées, n'échappent au pouvoir de tutelle instauré par les articles 111 et 112 de la loi du 8 juillet 1976 organique des c.p.a.s.;

Considérant que, même à le supposer recevable, le moyen nouveau n'est pas fondé,

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

Article 1^{er}.

La province de Namur est mise hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée en tant qu'elle est dirigée contre les deux premiers actes attaqués.

Les débats sont rouverts en ce qui concerne le troisième acte attaqué.

Article 3.

Dans les 30 jours de la notification du présent arrêt, chaque partie pourra déposer un mémoire complémentaire.

Article 4.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de déposer un rapport complémentaire.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le trois octobre deux mille dix-sept par:

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M.	Imre KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Michel LEROY