

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 258.331 du 27 décembre 2023

A. 239.204/XIII-10.036

En cause : **OOSTERLINCK** Michel,
ayant élu domicile
Westmeerbeeksesteenweg 2A
2221 Heist-op-den-Berg,

contre :

la commune de Paliseul,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sophie JACQUES et Louis VANSNICK, avocats,
Place Flagey, 18, 5^{ème} étage
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 25 mai 2023, Michel Oosterlinck demande l'annulation des « articles et paragraphes » du cahier des charges pour la location du droit de chasse en forêt communale de la commune de Paliseul, approuvé le 16 février 2023, qui se réfèrent aux offres spontanées et à l'organisation allant de pair avec celles-ci, d'une part, et de la décision par laquelle le collège communal de Paliseul accepte trois offres spontanées réceptionnées hors délai, soit le jeudi 9 mars 2023.

Par une requête introduite le 4 juillet 2023, la partie requérante demande la suspension de l'exécution des mêmes décisions.

II. Procédure

2. La partie adverse a déposé le dossier administratif ainsi qu'une note d'observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 10 octobre 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 14 novembre 2023 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Sophie Jacques, avocat, comparaisant pour la partie adverse, a été entendue en ses observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section, a été entendue en son avis conforme.

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 utiles à l'examen de la cause

3. Le requérant expose être titulaire d'un droit de chasse sur le « lot 2 - Carlsbourg » sis sur le territoire de la commune de Paliseul depuis l'année cynégétique 2001-2002.

Au début de l'année 2023, la commune de Paliseul décide de remettre en location les droits de chasse dans ses forêts communales, les baux actuels venant à échéance le 30 juin 2023.

Le 16 février 2023, le conseil communal de Paliseul approuve le « cahier des charges pour la location du droit de chasse en forêt communale et ses annexes (clauses générales et clauses particulières) ».

Le même jour, il charge le collège communal de proposer au locataire sortant – le requérant –, en application de l'article 9, alinéa 2, du cahier des charges, la remise en location de gré à gré du droit de chasse du lot n° 2 « Carlsbourg », « moyennant le prix global de location servant de base à la conclusion du marché de gré à gré de 27,00 €/hectare/an indexé ».

4. Par un courrier du 22 février 2023, réceptionné le lendemain, le collège communal notifie cette proposition au requérant. La lettre précise que le titulaire sortant doit notifier son intention de louer ou de ne pas louer le droit de chasse dans les 14 jours calendriers de la notification et qu'à cet égard, « le dépôt à la poste vaut notification à partir du lendemain ».

Le même jour, un pli recommandé est adressé aux personnes ayant manifesté leur intérêt pour la location d'un ou plusieurs lots de chasse sur le territoire communal. Les modalités d'introduction d'une offre spontanée et le cahier des charges susvisé leur sont communiqués.

5. Par une lettre recommandée à la poste le 6 mars 2023, le requérant informe le collège communal de son intention de louer le droit de chasse pour le lot n° 2 « Carlsbourg ». À ce courrier est notamment joint le cahier des charges signé et paraphé notamment par ses soins.

Deux offres spontanées pour le lot n° 2 « Carlsbourg » sont adressées par voie recommandée le 7 mars 2023 et reçues le 9 mars 2023.

6. En sa séance du 21 mars 2023, le collège communal décide, entre autres, de prendre acte des deux offres spontanées portant sur le lot n° 2 « Carlsbourg ».

De nombreux échanges de courriels ont lieu entre la partie adverse et le requérant avant et après cette séance du collège, le requérant affirmant, en substance, que ces deux offres spontanées sont tardives, ayant été déposées le jeudi 9 mars 2023, alors que le dernier jour du délai était le mercredi 8 mars 2023, en sorte qu'elles doivent être écartées.

En sa séance du 28 mars 2023, répondant à la contestation du requérant quant à la date d'échéance du délai de 14 jours calendriers précité, il expose les raisons pour lesquelles le jour de la réception de la lettre notifiant l'intention du collège communal de louer au locataire sortant ou ne pas lui louer « ne compte pas dans le calcul du délai », de sorte que « le délai de 14 jours a commencé à courir le 24/02/2023 pour se terminer le 09/03/2023 ».

Sur cette base, il confirme notamment prendre acte des deux offres spontanées précitées visant le lot n° 2 « Carlsbourg » et décide d'inviter le locataire sortant « à lever [son] droit de préférence aux conditions de l'offre la plus élevée,

conformément à l'article 9 alinéa 6 du cahier des charges, dans un délai de 14 jours ouvrables, à dater de l'envoi recommandé de cette information ».

7. Par une lettre recommandée du 30 mars 2023, le collège communal avise le requérant qu'il a pris connaissance de son acception d'une reconduction du lot de chasse n° 2 « Carlsbourg » aux conditions proposées et l'invite à assister à l'examen de son offre le 7 avril 2023, en présence du bourgmestre. Il l'informe que deux offres spontanées ont été reçues pour le lot concerné, du montant de l'offre la plus élevée, qu'il bénéficie d'un droit de préférence aux mêmes conditions que celle-ci et qu'en l'absence de réaction dans le délai requis ou de refus de lever son droit de préférence, la procédure de location se poursuivra selon la procédure d'adjudication publique aux enchères. Il est également précisé qu'« il a été décidé que les offres spontanées reçues le 9 mars 2023 sont arrivées dans les délais impartis ».

8. Par un courriel du 3 avril 2023, le requérant conteste à nouveau la recevabilité des offres spontanées. Lors de sa séance du 4 avril 2023, le collège communal constate qu'il s'agit du onzième mail du requérant depuis le début de la procédure et décide de répondre, une fois encore, à la contestation de manière détaillée, dans le sens précité. Cette décision est notifiée au requérant par un courrier recommandé du 13 avril 2023, reçu le 19 avril 2023. Des courriers ou courriels sont encore postérieurement échangés entre les parties, sur le même sujet.

9. Le 19 avril 2023, en séance tenue à huis-clos, le collège communal prend acte du fait que le requérant, en qualité du titulaire sortant du lot n° 2 « Carlsbourg », n'a pas réagi à l'invitation qui lui a été faite, par courrier recommandé du 30 mars 2023, de lever son droit de préférence aux conditions de l'offre la plus élevée.

La séance publique du même jour du collège communal a pour objet de fixer le montant de départ pour la mise en adjudication publique aux enchères des lots de chasse qu'il désigne, notamment le lot n° 2 « Carlsbourg ». Le 25 avril 2023, il est décidé de fixer la date de l'adjudication publique, notamment pour le lot n° 2 « Carlsbourg », au 8 juin 2023 à 9 heures.

Le 7 juin 2023, le requérant s'étonne auprès de l'administration du maintien des enchères publiques le lendemain, malgré l'introduction du présent recours en annulation.

10. Lors de la procédure d'adjudication publique tenue le 8 juin 2023, le collège communal déclare, notamment, que la location du droit de chasse sur le lot n° 2 « Carlsbourg » est adjugée à une personne autre que le requérant.

Cette décision est notifiée à l'adjudicataire par un courrier du 14 juin 2023, tandis que, par pli recommandé du 29 juin 2023, le requérant est avisé de la non-reconduction de son bail de chasse pour le lot n° 2 « Carlsbourg », qui prend fin de plein droit le 30 juin 2023.

IV. Courriers et courriel de la partie requérante

11. Le 16 juin 2023, le requérant adresse une lettre recommandée au Conseil d'État. Par ailleurs, à la suite de la notification de l'ordonnance fixant la présente affaire à l'audience du 14 novembre 2023, à laquelle est annexé le rapport de l'auditeur rapporteur, il transmet également un courriel daté du 29 octobre 2023 et un courrier recommandé à la poste le 7 novembre 2023.

12. En tant que ces lettres recommandées et courriel apportent des éléments de fait complémentaires ou des réactions à la note d'observations et au rapport de l'auditeur établi en application de l'article 93 du règlement général de procédure, de tels écrits ne sont pas prévus par l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Ils doivent être écartés des débats.

V. Débats succincts

13. L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le recours est irrecevable.

VI. Recevabilité

14. La recevabilité du recours pour excès de pouvoir étant d'ordre public, il appartient au Conseil d'État d'examiner, au besoin d'office, la recevabilité du recours en annulation introduit par le requérant.

VI.1. Recevabilité quant aux objets du recours

15. En ce qui concerne le premier objet du recours, l'article 2, § 1^{er}, 3^o, du règlement général de procédure dispose que la requête est datée et doit contenir « l'objet de la demande ou du recours ».

En l'espèce, le requérant identifie le premier objet de la requête comme il suit [*traduction libre*] :

« les articles et paragraphes du cahier des charges de la commune de Paliseul qui se réfèrent aux offres spontanées et à l'organisation qui va de pair avec celles-ci. Ces règles ne satisfont pas au principe légal d'égalité ».

Lorsque les dispositions d'un acte ou d'un règlement forment un tout indivisible, l'annulation partielle de celui-ci équivaut à sa réformation. Le Conseil d'État est alors sans compétence pour prononcer pareille réformation. Si, en revanche, les dispositions de l'acte attaqué sont divisibles et séparables, l'annulation de certaines d'entre elles en laisse intact l'objet principal et, dans cette mesure, le Conseil d'État est compétent pour en prononcer l'annulation partielle. En l'espèce, sollicitant l'annulation partielle du cahier des charges pour la location du droit de chasse en forêt communale approuvé par la partie adverse – qu'au demeurant, il a signé et, partant, y a « adhér[é] sans restriction aucune » (art. 3 du cahier des charges) –, le requérant reste cependant en défaut d'identifier précisément l'acte attaqué qui constitue le premier objet de son recours. Il met ainsi le Conseil d'État dans l'impossibilité de vérifier si les dispositions attaquées peuvent être distraites du reste du cahier des charges litigieux et donc, s'il est compétent pour en prononcer l'annulation partielle. Il n'allègue aucune raison justifiant qu'il lui est impossible ou particulièrement difficile de viser avec précision les dispositions du cahier des charges précité dont il poursuit l'annulation.

Il suit de ce qui précède qu'imprécis, le recours est irrecevable en son premier objet.

16. Le second objet du recours consiste en la décision de la partie adverse d'accepter des offres spontanées visant le lot n° 2 litigieux. Cette décision constitue un acte préparatoire de l'acte désignant *in fine* le locataire du droit de chasse en forêt communale, pour le lot concerné.

Il est constant que la recevabilité d'un recours contre une telle décision préparatoire peut être admise pour autant qu'elle emporte des effets définitifs, c'est-à-dire qu'elle ait pour effet de commander partiellement la solution définitive, et qu'elle cause directement grief et lèse de manière définitive une partie requérante. L'illégalité d'un tel acte, dit interlocutoire, peut être soit alléguée directement à l'appui d'un recours en annulation, soit invoquée indirectement à l'appui du recours dirigé contre la décision à la préparation de laquelle il concourt. Dans la première hypothèse, la partie requérante doit toutefois veiller au respect des délais habituels

pour l'introduction du recours. Elle ne conserve, en outre, son intérêt à ce recours que pour autant qu'elle introduise également et régulièrement un recours contre l'acte final de la procédure en cause.

En revanche, un acte purement préparatoire n'est pas susceptible de recours en annulation devant le Conseil d'État, dès lors qu'il ne modifie pas par lui-même ou n'affecte pas l'ordonnancement juridique. Des vices affectant un acte purement préparatoire peuvent uniquement être invoqués à l'appui du recours dirigé contre l'acte causant définitivement grief à une partie requérante.

En l'espèce, en qualité de locataire sortant, le requérant bénéficiait d'un droit de préférence sur le lot n° 2 par rapport aux candidatures spontanées, qu'il lui était loisible de lever en application de l'article 9.6. du cahier des charges. Partant, il ne peut être soutenu que le second acte attaqué emporte en soi des effets définitifs vis-à-vis du requérant, s'agissant de la location du droit de chasse du lot n° 2 en forêt communale de Paliseul. Il s'agit d'un acte purement préparatoire en sorte que le recours est irrecevable en son second objet.

VI.2. Recevabilité quant à l'intérêt au recours

17. En tout état de cause, le requérant ne dispose plus d'un intérêt actuel à l'annulation du second acte attaqué. Sur ce point, l'auditeur chargée de l'instruction de l'affaire observe qu'il n'a pas levé son droit de préférence, ni déposé d'offre dans le cadre de la procédure d'adjudication publique aux enchères. Elle considère qu'à défaut de recours en annulation dirigé contre la décision finale du 8 juin 2023 adjugeant la location du droit de chasse sur le lot n° 2 « Carlsbourg » à un tiers, cette décision est devenue définitive et qu'il n'est plus possible pour le requérant de se voir attribuer la location du droit de chasse litigieuse, de sorte que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt.

18. En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice. Il ressort notamment des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 et n° 244.015 du 22 mars 2019 qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies, à savoir que l'acte administratif attaqué lui cause un préjudice personnel, direct,

certain, actuel et lésant un intérêt légitime et que son annulation éventuelle lui procure un avantage direct et personnel, si minime fût-il.

19. En l'espèce, l'article 9 du cahier des charges pour la location du droit de chasse en forêt communale, approuvé par la partie adverse, dispose notamment comme il suit :

« 1. Sous réserve de l'application de l'alinéa 6, pour chacun des lots de la forêt communale mentionnée sous couverture, la location du droit de chasse est proposée de gré à gré aux locataires sortants aux conditions visées par les clauses générales et particulières du présent cahier des charges et adoptées par le Conseil communal.

La location par reconduction ne peut être proposée qu'aux titulaires de lot de chasse, lesquels peuvent être qualifiés de bons gestionnaires au regard du déroulement du bail en cours et ont régulièrement acquitté leurs loyers et autres indemnités et sont exempts de condamnation pénale définitive pour une infraction à la loi sur la chasse.

2. Au plus tard deux mois avant la date de prise en cours du (futur) nouveau bail, le Collège communal notifie au locataire sortant, par lettre recommandée, son intention de lui louer ou non le droit de chasse pour une nouvelle période de 9 ans, le dépôt à la poste valant notification à partir du lendemain.

3. [...]

Dans les 14 jours calendriers de la notification, le locataire sortant notifie au Collège communal, par lettre recommandée, son intention de louer ou de ne pas louer le droit de chasse au prix et aux conditions fixées par le Conseil communal. Il joint au courrier les documents demandés par le cahier des charges.

[...]

4. [...]

En cas de recevabilité des documents et si aucune offre spontanée d'un autre candidat locataire n'est parvenue au Collège communal avant l'échéance de ces 14 jours, le contrat de bail sera conclu avec le locataire sortant de gré à gré.

[...]

6. Dans le cas où une ou plusieurs offres spontanées d'un non-locataire du lot concerné parviendrait au Collège communal par courrier recommandé avant la fin du délai de 14 jours, le locataire sortant bénéficiera d'un droit de préférence sur le lot concerné aux mêmes conditions que celle de l'offre la plus élevée.

Il disposera d'un délai de 14 jours ouvrables à dater de l'envoi recommandé de cette information par le Collège communal pour lever son droit de préférence par recommandé adressé au Collège communal ou par remise en main propre à la Directrice générale contre accusé de réception. En cas d'absence de réaction du locataire sortant du lot concerné dans le délai imparti, la location se poursuivra sur base de la procédure prévue à l'alinéa 7.

Les personnes ayant manifesté leur intérêt pour la location d'un ou de plusieurs lots de chasse communaux, et pour autant que leur manifestation d'intérêt soit parvenue à la Commune avant la clôture de la procédure visée au présent article,

seront averties, en même temps que la notification au locataire sortant visée à l'alinéa 2, de la possibilité de remettre une offre spontanée, et sur le droit de préférence accordé, dans ce cadre, au locataire sortant.

7. [D]ans tous les cas où la location de gré à gré au locataire sortant ne peut avoir lieu, le Conseil communal lance une nouvelle procédure de location des lots de la forêt communale mentionnée sous couverture. Dans ce cas, la location du droit de chasse peut se faire :

a) Par adjudication publique aux enchères suivant la procédure décrite à l'article 10 ci-après ».

20. Les faits ci-avant exposés relatent ce qui suit :

- le 6 mars 2023, le requérant informe la partie adverse de son intention de reconduire la location du droit de chasse sur le lot n° 2 litigieux aux prix et conditions proposés;
- le 21 mars 2023, le collège communal prend acte de deux offres spontanées portant sur le lot n° 2 précité;
- le 30 mars 2023, il invite le requérant à assister à l'examen de son offre le 7 avril 2023, tout en l'avisant de la réception, pour le lot concerné, de deux offres spontanées, recevables *ratione temporis* – ce que le requérant conteste –, du droit de préférence qu'il peut exercer aux mêmes conditions que l'offre la plus élevée et de la poursuite de la procédure selon la procédure d'adjudication publique aux enchères en cas d'absence de réaction dans le délai requis ou de refus de lever son droit de préférence;
- le requérant ne lève pas son droit de préférence aux conditions de l'offre la plus élevée ;
- la procédure d'adjudication publique aux enchères a lieu le 8 juin 2023; le requérant n'y participe pas;
- la location du droit de chasse sur le lot n° 2 « Carlsbourg » est adjugée à une personne autre que le requérant.

21. Le requérant n'a pas levé le droit de préférence dont il bénéficiait en application de l'article 9.6 du cahier des charges ni participé ensuite à la procédure d'adjudication publique qui s'est tenue le 8 juin 2023 et lors de laquelle le droit de chasse concernant le lot n° 2 a été adjugé. Surtout, alors qu'il en a été officiellement avisé le 29 juin 2023, il n'a pas introduit de recours contre cette décision finale d'adjudication qui lui cause définitivement grief.

Il a perdu toute chance d'obtenir la reconduction de la location du droit de chasse sur le lot n° 2 « Carlsbourg » sis sur le territoire communal de Paliseul et, partant, son intérêt au présent recours.

22. En conséquence, le présent recours est irrecevable, ce que des débats succincts suffisent à constater.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies. Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

VII. Confidentialité

23. La partie adverse sollicite le traitement confidentiel de pièces clairement identifiées et identifiables, à savoir les offres spontanées qu'elle joint au dossier administratif.

Sans qu'il soit nécessaire de déterminer si le motif invoqué par la partie adverse justifie sa demande de confidentialité au regard de l'article 87, § 2, du règlement général de procédure, il suffit de constater que ces pièces ne sont pas nécessaires à la solution du litige, en sorte qu'il n'y a pas lieu de lever la confidentialité.

VIII. Indemnité de procédure et dépens

24. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, majorée de 20 %. Il y a lieu de faire droit à sa demande au taux de base, conformément à l'article 67, § 2, alinéa 3, du règlement général de procédure.

25. La partie requérante s'est acquittée des droits afférents à la demande de suspension et à la requête en annulation.

L'article 70, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure prévoit que lorsque la demande n'appelle que des débats succincts, la requête en annulation ne donne pas lieu au paiement de droit.

Il y a lieu, par conséquent, d'ordonner le remboursement du montant de 224 euros.

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

Article 1^{er}.

La confidentialité des pièces n^{os} 8 et 9 du dossier administratif de la partie adverse est maintenue.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

Il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 4.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Article 5.

Le montant de 224 euros indûment versé par la partie requérante lui sera remboursé par le service désigné au sein du service public fédéral des Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 décembre 2023, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Céline Morel,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux