CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 261.775 du 16 décembre 2024

A.233.824 /VI-22.066

En cause : 1. **S.T.**,
2. **P.T.**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6,
4030 Grivegnée,

contre :

la fabrique d'église Saint-Hubert de Xhoffraix,
ayant élu domicile chez
M^es^ Michel DELNOY et
Alexandre PIRSON, avocats,
rue Saint-Hubert 17,
4000 Liège.

Requérantes en intervention :

1. **J.B.**,
2. **R.B.**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Antoine GRÉGOIRE, avocat,
avenue Blonden 21,
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 juin 2021, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision de la Fabrique d'Église Saint-Hubert de Xhoffraix du 5 avril 202[1] décidant de ne pas retenir la soumission de [S.T.], [P.T.] et de l'association Élevage de la Charmille ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 25 aout 2021, J.B. et R.B. demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 22 septembre 2021.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 6 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 octobre 2024.

M. Aurélien Vandeburie, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{e} Benjamin Legros, *loco* M^{e} Alain Lebrun, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^{e} Alexandre Pirson, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, 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. Exposé des faits utiles

1. Le 18 janvier 2021, le conseil de fabrique de la partie adverse approuve un cahier des charges en vue de la mise en location sous forme de bail à ferme des terrains agricoles lui appartenant, sur le territoire de Xhoffraix, divisés en cinq lots.

2. Le 21 janvier 2021, le cahier des charges est modifié à la suite d'une décision du bureau des marguilliers. Cette modification se rapporte aux articles 10, 13 et à l'annexe 5 « Grille de pondération ».

3. Plusieurs soumissions sont déposées, en particulier par les requérants pour les lots 2, 4 et 5. Les requérants soumissionnent également avec l'association Elevage de la Charmille pour le lot n° 1. Le 2 mars 2021, les soumissions déposées sont ouvertes en séance publique.

4. Le 14 mars 2021, les parties requérantes sollicitent le bourgmestre de Malmédy, ainsi que le doyen de la paroisse de Xhoffraix, afin de leur fait part de leur mécontentement quant à la procédure de mise en concurrence, dans la mesure où celle-ci serait ouverte à des agriculteurs extérieurs à Xhoffraix.

5. Le 22 mars 2021, la partie adverse interroge l'Évêché de Liège par courrier électronique quant à diverses questions qui se posent dans le cadre de la procédure de mise en concurrence litigieuse. L'Évêché répond à ces interrogations par courrier électronique du 26 mars 2021.

6. Le 1er avril 2021, le bureau des marguilliers décide de l'attribution de chacun des cinq lots. Cette décision se fonde sur un « classement des offres suivant la grille de pondération ». Ce classement reprend, pour chaque lot, les notes attribuées pour chaque critère prévu à l'article 7 du cahier des charges pour chaque soumissionnaire, ainsi que le total des notes obtenues pour chaque soumissionnaire.

7. Le 5 avril 2021, un courrier est adressé aux parties requérantes. Cette notification comprend en annexe le « classement des offres suivant grille de pondération ».

Ce courrier, que les requérants identifient comme l'acte attaqué, se lit comme suit :

« Objet : Soumission terrains agricoles

Messieurs,

Suivant procès-verbal d'ouverture des soumissions en date du 02/03/2021 vous avez soumissionné le(s) lot(s) n° 1 - 2 - 4 et 5.

Vous trouverez, en annexe, le calcul des points obtenus par l'ensemble des soumissionnaires ayant déposé une soumission conforme au cahier des charges pour ces lots.

Nous vous informons que vos soumissions, n'ayant pas obtenu le score le plus élevé, ne peuvent pas être retenues ».

Ce courrier est signé par J.S., C.D. et J.S., respectivement secrétaire, trésorier et président du bureau des marguilliers.

Les requérants affirment que le procès-verbal de la séance du bureau des marguilliers du 1er avril 2021 n'était pas joint à ce courrier, contrairement à ce qu'en présente le dossier administratif. La partie adverse n'apporte pas la preuve que cette délibération était bien jointe au courrier du 5 avril 2021.

8. Le 13 avril 2021, le conseil de fabrique de la partie adverse ratifie les décisions du bureau des marguilliers relatives à 1) la durée des baux à ferme, à savoir 24 ans, 25 ans, 27 ans et baux de carrière ; 2) l'attribution des différents lots aux soumissionnaires suivant les comptages établis par le bureau.

9. Par courrier du 14 avril 2021, le conseil des parties requérantes fait valoir auprès de la partie adverse les objections de ses clients quant au courrier reçu et lui demande de revoir sa décision.

10. Par courrier électronique du 3 mai 2021, la partie adverse oppose une fin de non-recevoir à cette demande.

IV. Intervention

L'admission de l'intervention par ordonnance a un caractère provisoire. Sa recevabilité est définitivement fixée par l'arrêt.

Suivant l'article 21*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ceux qui ont intérêt à la solution de l'affaire peuvent y intervenir. L'article 52, § 3, 4°, du règlement général de procédure prévoit quant à lui que la requête en intervention contient un exposé de l'intérêt qu'a le demandeur en intervention à la solution de l'affaire.

Il résulte de ces deux dispositions que celui qui souhaite intervenir à la cause doit établir qu'il peut retirer un avantage personnel soit de l'annulation de l'acte attaqué, soit du rejet du recours.

Le Conseil d'État apprécie cet intérêt, *mutatis mutandis*, de la même manière que l'intérêt au recours. Cet intérêt doit donc être certain, direct et personnel. L'intérêt direct suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et les inconvénients ou avantages que la partie intervenante fait valoir.

Pour justifier de leur intérêt, les parties requérantes en intervention affirment que « Monsieur [J.B.] et Monsieur [R.B.] sont exploitants agricoles et exercent leur activité sous forme d'association de fait. […] Monsieur [J.B.] et Monsieur [R.B.] ont donc intérêt, en tant qu'exploitants agricoles, domiciliés sur le territoire de la Commune de Jalhay, en tant que membres d'une association de fait et en tant que soumissionnaire, à intervenir dans la présente procédure en annulation ».

L'intérêt de R.B. n'apparaît pas contestable, étant bénéficiaire du lot 4. Cet intérêt n'est d'ailleurs pas contesté.

J.B. ne peut se prévaloir de la qualité de bénéficiaire du lot 4. Il affirme d'ailleurs que c'est R.B. qui a introduit une soumission dans le cadre de la procédure de mise en location en cause.

La question se pose dès lors de savoir si J.B. justifie d'un intérêt suffisant à intervenir.

Il y a lieu de rouvrir les débats sur cette question.

Les effets de l'ordonnance du 22 septembre 2021 qui accueille provisoirement la requête en intervention sont maintenues à ce stade de la procédure.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. Requête

Les requérants affirment qu'étant éleveurs, ils ont besoin des terres pour lesquelles ils ont déposé des soumissions afin de poursuivre leur activité de manière viable. Ils indiquent que les soumissions déposées leur ayant été refusées au profit de tiers, ils sont incontestablement affectés par la décision prise.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité, tirée du défaut d'intérêt à agir des parties requérantes. Elle rappelle l'enseignement de la doctrine quant à la teneur de l'obligation d'une partie requérante de démontrer qu'elle dispose d'un intérêt à agir et se réfère en particulier à un arrêt du Conseil d'État n° 233.700 du 2 février 2016 (ECLI:BE:RVSCE:2016:ARR.233.700) relatif à l'intérêt à agir d'un soumissionnaire dont l'offre a été déclarée irrégulière dans le cadre de l'attribution d'un contrat public, dont elle cite un large extrait. Elle en déduit, par analogie, que :

> « […] toute irrégularité d'une offre déposée dans le cadre d'une mise en concurrence préalable à la conclusion d'un contrat public et qui implique de violer une règle qui encadre la passation de ce contrat implique, pour le soumissionnaire qui a déposé cette offre, que ce dernier ne dispose pas de l'intérêt à agir à l'encontre de la décision d'attribuer le contrat à un autre candidat ».

En l'espèce, elle se réfère à l'article 4 du cahier des charges, selon lequel le soumissionnaire remet une candidature distincte pour chaque lot pour lequel il se porte candidat, de sorte que toute offre groupée est écartée. Elle estime que les parties requérantes n'ont pas introduit une candidature distincte pour chaque lot pour lequel elles postulaient. Celles-ci ayant postulé pour les lots n^{os} 1, 2 et 4, elles auraient dû, selon la partie adverse, introduire trois candidatures distinctes complètes, datées et signées individuellement, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce. Elle rappelle, à cet égard, que le modèle de soumission mentionnait expressément cette obligation.

Elle ajoute que l'ambiguïté quant aux offres serait entretenue par le fait que le recours en annulation a été introduit aux noms de S.T. et P.T., et qu'il n'est fait aucune mention de l'Élevage de la charmille, qui est pourtant le seul soumissionnaire pour le lot n° 1. Elle écrit encore que le numéro d'immatriculation à la banque-carrefour des entreprises (en abrégé « B.C.E. ») dans le recours

correspondrait uniquement à l'activité de S.T.

Elle en déduit que l'offre des requérants est irrégulière et qu'ils n'ont pas intérêt à solliciter l'annulation de l'acte attaqué.

C. Mémoire en réplique

Les parties requérantes décomposent l'exception d'irrecevabilité de la partie adverse en trois parties, auxquelles elles répondent dans l'ordre.

Quant au premier grief, relatif au respect du cahier des charges interdisant les soumissions groupées, elles rappellent tout d'abord les dispositions légales applicables et la teneur de l'article 4 du cahier des charges. Elles remarquent que la partie adverse a interrogé l'Évêché de Liège pour savoir si les formulaires remis dans une seule enveloppe étaient valables, ce à quoi l'Évêché a répondu qu'il y avait lieu d'opérer une lecture extensive de l'arrêté relatif au bail à ferme.

Elles en déduisent que ni le décret wallon du 2 mai 2017 modifiant diverses législations en matière de bail à ferme, ni le cahier des charges n'excluent de mettre dans une seule enveloppe plusieurs soumissions. Elles précisent que seule la soumission unique pour plusieurs lots est interdite. Elles soulignent que le principe de l'introduction de quatre soumissions distinctes, par le biais d'une seule enveloppe, a été admis par la partie adverse, qui ne les a pas écartées mais les a bien examinées au fond en vue de l'adoption de l'acte attaqué.

Elles affirment enfin que soutenir qu'il n'y aurait pas quatre soumissions distinctes serait une mauvaise interprétation du cahier des charges et une violation du « principe général de droit de continuité d'appréciation ».

Quant au deuxième grief, relatif à l'association de fait « Élevage de la charmille », elles contredisent l'affirmation de la partie adverse selon laquelle cette association de fait serait le seul soumissionnaire pour le lot n° 1. Il ressortirait en effet de la soumission elle-même que les parties requérantes seraient bien aussi soumissionnaires pour ce lot. Elles écrivent, au surplus, qu'il serait indifférent que cette association de fait ne soit pas présente à la cause, les parties requérantes ayant effectivement bien elles-mêmes intérêt au recours.

Quant au troisième grief, relatif à l'absence du numéro d'immatriculation à la B.C.E. de P.T. dans le recours en annulation, elles n'aperçoivent pas en quoi cet élément serait préjudiciable à la procédure. Elles fournissent ledit numéro, et

rappellent que la partie adverse en a déjà parfaitement connaissance.

D. Mémoire en intervention

Les parties intervenantes estiment également que la requête en annulation est irrecevable à défaut d'intérêt au motif que l'offre des requérants est irrégulière et qu'ils n'ont donc, partant, aucun espoir de se voir attribuer la mise en location des biens de la partie adverse. Elles renvoient au mémoire au réponse de la partie adverse en ajoutant ce qui suit.

Elles affirment qu'il a déjà été considéré qu'il existe un parallèle entre la matière de la mise en location des biens ruraux par les personnes morales de droit public et celle des marchés publics.

Elles relèvent que la réponse qui a été donnée par les services de l'Évêché concernant la question de l'irrégularité de l'offre des requérants mérite d'être replacée dans son contexte.

Selon elles, l'autorité épiscopale ne constitue pas une autorité de tutelle au sens juridique et l'Évêché est donc susceptible d'intervenir uniquement en raison du fait que les fabriques d'Église relèvent non seulement du droit positif belge mais également du droit canon qui constitue un ordre juridique distinct. En l'espèce, les autorités de tutelle au sens juridique du terme ne sont pas intervenues et c'est cette absence d'intervention qui importe concernant la question de la régularité (ou plutôt de l'irrégularité) de l'offre des requérants.

Elles soutiennent, enfin, que la partie adverse a agi comme elle devait le faire c'est-à-dire en application de la loi et de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2021 établissant un modèle-type de cahier des charges en vue de la location sous bail à ferme de biens publics.

E. Dernier mémoire des parties requérantes

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes exposent ce qui suit concernant la recevabilité du recours au regard de l'intérêt à agir :

« La partie adverse a soulevé, par son mémoire en réponse, une exception d'irrecevabilité tirée du défaut d'intérêt à agir des requérants.

Le rapport de l'auditorat considère que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse devrait être rejetée mais soulève d'office une exception d'irrecevabilité tirée du défaut d'intérêt au recours des parties requérantes,

estimant que le recours est dirigé contre la décision de ne pas retenir la soumission des requérants et non contre la décision de la partie adverse d'attribuer les différents lots à d'autres soumissionnaires.

Les requérants estiment qu'il s'agit là d'une question de sémantique, voire de formalisme excessif, lequel s'oppose au procès équitable (arrêt CEDH asbl L'Érablière).

La décision de la partie adverse de ne pas attribuer aux requérants les lots pour lesquels ils ont soumissionné découle de celle attribuant lesdits lots à d'autres soumissionnaires ; il s'agit là des deux faces d'une même pièce. D'autant plus que, comme nous l'avons souligné, le rapport de l'auditorat identifie parfaitement en page 3, n° 6, l'acte attaqué comme étant la décision du bureau des marguilliers du 1er avril 2021 notifiée le 5 avril 2021.

Pour les motifs exposés aux premier et deuxième moyens du recours en annulation, spécialement en leur première branche, si les soumissions [B.] et [L.] avaient été écartées comme elles auraient dû l'être, les requérants auraient remporté les lots 1, 2 et 5.

Pour le lot 4, un nouveau calcul des points devrait avoir lieu si l'acte attaqué est annulé.

L'acte attaque doit donc incontestablement être annulé concernant ces lots.

Ce n'est que pour le lot 3 que les requérants n'ont pas soumissionné ; ils ne postulent donc pas *a priori* l'annulation de l'acte attaqué mais uniquement en ce qu'il décide de l'attribution de ce lot. Toutefois, si le Conseil devait considérer que l'acte attaqué est indivisible, *quod non* selon nous, c'est bien l'annulation totale qui sera demandée.

Si cet acte est annulé, une nouvelle décision devra intervenir, dans laquelle les requérants estiment qu'il devra être tenu compte des moyens exposés à l'appui du recours en annulation et ceci fonde leur intérêt à agir.

Le rapport de l'auditorat souligne également que la partie adverse "ne peut en effet, quoi qu'il en soit, certainement plus retirer les décisions attribuant les différents lots aux attributaires" ; nous ne voyons pas d'empêchement à ce que les décisions prises par la partie adverse soient retirées par celle-ci, puisqu'elles tombent sous l'objet de l'acte attaqué. Il n'y a là aucune impossibilité mais, quoi qu'il en soit, ce n'est pas l'objet du présent recours : ce que les requérants sollicitent est l'annulation, à tout le moins partielle, de l'acte attaqué ».

Les requérants développent également ce qui suit quant à l'acte attaqué et à son absence de notification :

« Le recours en annulation du 7 juin 2021 est dirigé, dans son intitulé, contre la décision de la fabrique d'Église de Xhoffray du 5 avril 2020.
Le rapport de l'auditorat souligne cet élément en sa page 1 et précise, en page 3, n° 6, que l'acte attaqué est plus précisément celui du 1er avril 2021, date à laquelle le bureau des marguilliers décide de l'attribution de chacun des cinq lots ; par courrier du 5 avril 2021, les requérants sont informés que leurs soumissions n'ont pas été retenues et les tableaux de points sont joints. La décision d'attribuer les lots est contenue dans le procès-verbal de la séance du bureau des marguilliers du 1er avril 2021, versée au dossier administratif en pièce n° C.6, mais non jointe au courrier du 5 avril précité.

L'acte attaqué est donc parfaitement identifié par le rapport de l'auditorat ; il l'a également été par la partie adverse et les parties intervenantes, et ce en dépit du fait que l'intitulé du recours en annulation contienne une faute de frappe quant à la date et que l'acte attaqué joint au recours en annulation (pièce n° 1) ne comprenne que le courrier du 5 avril 2021 et les tableaux d'analyse chiffrée des offres annexés à ce courrier. Il s'agit là des seuls documents reçus à l'époque par les requérants et dont ils avaient connaissance ; le procès-verbal de la séance du bureau des marguilliers du 1er avril 2021 n'était pas joint au courrier du 5 avril 2021 adressé aux requérants.

Il n'y a donc pas de confusion quant à l'acte attaqué, ni quant à la portée du recours introduit, même si ce dernier aurait été formulé de manière plus inclusive et précise si ce procès-verbal de la séance du bureau des marguilliers du 1er avril 2021 avait été connu à l'époque, en étant annexé au courrier postal du 5 avril 2021.

Par ailleurs, il faut souligner ce qui suit :
- Dans la mesure où ce procès-verbal de la séance du bureau des marguilliers du 1er avril 2021 n'a pas été notifié aux requérants, lesquels n'ont reçu que le courrier du 5 avril et les tableaux contenant le calcul des points annexés à ce courrier, nous ne pouvons considérer que le délai de recours contre la décision contenue dans le procès-verbal de la séance du bureau des marguilliers du 1er avril 2021 ait commencé à courir. Les requérants n'ont eu connaissance de ce procès-verbal (D.A., pièce n° C.6) que le 2 mars 2023, lorsque la partie adverse la leur a enfin transmise mais cette prise de connaissance est inopérante s'agissant d'un acte administratif devant être notifié. Étant dès lors encore recevable à introduire un recours en annulation, ils le sont certainement à préciser la portée de leur recours.
- Le moyen d'irrecevabilité tiré de l'absence d'intérêt à agir des requérants a été soulevé d'office par le rapport de l'auditorat, car il s'agit d'un moyen d'ordre public. Il n'y a donc aucune crainte à voir les droits de la défense violés dans le chef de la partie adverse ou des parties intervenantes, celles-ci pouvant répondre tant au rapport qu'au présent dernier mémoire ».

Dans le dispositif de leur dernier mémoire, les parties requérantes sollicitent dorénavant l'annulation « de la délibération concernée du bureau des marguilliers du 1er avril 2021 ».

F. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse expose ce qui suit :

« A. Recevabilité quant à l'intérêt des requérants en lien avec la validité de leur candidature

1. Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose que les requérants n'ont pas intérêt au recours au vu de l'irrégularité de leurs offres. Elles n'ont en effet pas introduit de candidatures distinctes et complètes pour chaque lot puisque :
- les requérants ont repris les deux premières pages de chaque modèle de soumission, sans signer ni dater chacune d'elles (pièce B.7) ;
- les requérants ont introduit leurs formulaires dans une seule et même enveloppe, sans distinguer si l'offre déposée l'était pour les deux requérants ou encore pour la société de fait Élevage de la Charmille.

2. Dans son rapport, l'auditorat estime que, même si les offres ont été déposées

dans une seule et même enveloppe et que les offres ne contiennent pas de formulaires complets pour chacun des lots, il se déduit du dossier administratif que les requérants ont déposés quatre soumissions distinctes et visant chacune un lot de la mise en concurrence.

3. Les requérants ne s'expliquent plus sur cette question dans leur dernier mémoire, mais soutenaient dans leur mémoire en réplique que rien ne leur interdisait de remettre une enveloppe pour plusieurs offres.

4. S'il est exact, comme le souligne l'auditorat, que le regroupement, par les requérants, des documents d'offre dans une seule enveloppe n'entraîne pas *de facto* l'irrégularité de celle-ci, il n'en reste pas moins que les requérants n'ont pas respecté leur obligation de déposer des candidatures distinctes pour chacun des lots. En effet, le dossier administratif et plus particulièrement la pièce B.7 démontre bien que les requérants, S.T. et P.T. :

- ont déposé quatre fois, sans la moindre signature, les deux premières pages du formulaire d'offre constituant l'annexe 2 du cahier des charges et ce pour :
  * le lot n° 1, avec l'association Élevage de la Charmille ;
  * les lots n° 2, 4 et 5 en leurs noms propres ;
- n'ont signé qu'une seule page – à savoir un exemplaire de la dernière page de l'annexe 2 - au terme de ces quatre extraits (B.7, p.9) ;
- n'ont donc pas remis quatre formulaires complets et signés de candidature pour chacun des lots (n° 1, 2, 4 et 5) concernés par l'offre.

En d'autres termes, les requérants ont bien remis plusieurs extraits non signés de formulaires, de manière juxtaposée mais, formellement, ont déposé une seule candidature conjointe pour les lots n° 1, 2, 4 et 5 et ce, en apposant une seule signature au terme des extraits d'offre compilés (S.T. et P.T. n'ont en effet signé qu'une seule ultime page de formulaire, à savoir celle qui se retrouve en page 9 de leur dossier d'offre). Ni l'offre pour le lot n° 1, ni celle pour le lot n° 2, celle pour le lot n° 4 ou encore celle pour le lot n° 5 ne font l'objet d'une signature propre.

Or :

- d'une part, l'article 4 du cahier des charges est formel : "le soumissionnaire remet une candidature distincte pour chaque lot pour lequel il se porte candidat. Toute soumission pour lots groupés est écartée" […]. La seule dérogation admise au cahier des charges quant à la nécessité de remettre une offre par lot concerne les documents justifiant de la qualité des candidats (carte d'identité, sélection etc.) qui peuvent n'être produits qu'une seule fois moyennant renvoi exprès dans les candidatures et ce "afin d'éviter la production répétée de documents identiques".
- d'autre part, une offre ne peut être considérée comme régulière de manière autonome que si elle est valablement signée. Tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, de deux choses l'une :
  * soit la signature uniquement présente en page 9 du dossier d'offres des soumissionnaires est censée porter simultanément sur les huit pages qui précèdent. Il faut alors considérer que l'offre déposée est bien unique et conjointe et non que le dossier de soumission des requérants contient quatre offres séparées au sens de l'article 4 du cahier des charges ;
  * soit la signature reprise en page 9 de la pièce B.7 porte sur un formulaire uniquement – sans qu'il soit possible d'identifier lequel – ce qui implique que la candidature pour au moins trois des quatre lots n'est pas signée. Sur ce point, il convient en effet d'appliquer par analogie la jurisprudence de Votre Conseil qui enseigne de manière constante, en matière de contrats publics, que face à une offre présentant une signature invalide, le constat d'irrégularité de l'offre s'impose (C.E., n° 252.355, ASBL Centre interdisciplinaire Benchmarking Economie et Santé, du 8 décembre 2021).

Il en ressort qu'en l'espèce, en ayant signé un seul dossier comprenant plusieurs parties de formulaires d'offres pour chacun des lots, les requérants n'ont pas remis valablement quatre candidatures signées séparément pour chacun des lots, mais bien une seule offre conjointe pour quatre lots, si bien que l'exigence de remettre "une candidature distincte pour chaque lot" n'a pas été respectée.

5. En outre, le fait, dans le chef des requérants, d'avoir remis un seul dossier dans une seule enveloppe ou encore que les requérants ne précisent pas, dans la seule double signature présente dans leur dossier, en quelle qualité ils signent la page 9 de leur dossier (pièce B.7) ne constitue pas un motif d'irrecevabilité autonome, mais traduit la négligence formelle dont ils ont fait preuve en ne constituant pas un dossier de candidature par lot, comme l'exigeait le cahier des charges.

6. Pour le surplus, il importe peu, contrairement à ce que soutiennent les requérants dans leur mémoire en réplique, que la partie adverse n'ait pas immédiatement écarté la candidature des requérants dans l'acte attaqué, dès lors que l'irrégularité de cette candidature est d'ordre public et que ce constat d'irrégularité n'affecte pas – au contraire – la validité de la décision d'attribution les cinq lots en jeu aux attributaires retenus.

B. Recevabilité quant à la qualité des requérants

1. Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient également que les requérants, en ce qu'ils se prévalent d'un intérêt professionnel, auraient dû mentionner leurs numéros d'entreprise dans la requête en annulation.

2. L'auditorat estime :
- qu'il convient d'appliquer la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle, en l'absence d'obligation légale en la matière, l'absence du numéro d'entreprise d'un requérant dans sa décision n'est pas requise pour rendre sa décision d'agir valable ;
- qu'il en découle *a fortiori* qu'une telle exigence ne peut s'appliquer au recours en annulation devant le Conseil d'État.

3. Sur ce point, la partie adverse s'en remet à la sagesse de Votre Conseil.

C. Recevabilité quant à l'intérêt des requérants au regard de l'objet de l'acte attaqué

1. Rapport de l'auditorat

Dans son rapport, l'auditorat soulève d'office une exception d'irrecevabilité du recours quant à l'intérêt des requérants au regard de l'identification de l'acte attaqué.

L'auditorat relève ainsi que l'acte attaqué par les requérants vise uniquement la décision "de ne pas retenir la soumission" des consorts [T.] et de leur société agricole, alors que :
- les requérants auraient également dû attaquer la décision d'attribuer les baux à ferme aux différents adjudicataires retenus ;
- la partie adverse ne pourrait désormais plus retirer cette décision d'attribution, au vu de l'écoulement du délai, dans l'intervalle, du recours en annulation susceptible d'être dirigé contre elle.

2. Discussion du dernier mémoire des requérants

1. Dans leur dernier mémoire, les requérants invoquent que la décision de ne pas

attribuer les baux aux consorts [T.] constitue juste une autre facette de la décision d'attribuer les baux aux autres candidats, si bien que l'acte attaqué est correctement identifié dans leur requête en annulation. Cette thèse ne peut être suivie et il convient de se rallier à l'exception soulevée d'office par Votre auditorat.

En effet, comme l'enseigne Votre jurisprudence bien établie en matière de marchés publics, "l'intérêt à attaquer une décision de non-sélection de sa candidature disparaît si le candidat non retenu s'abstient de contester la décision qui attribue le marché à un concurrent" (C.E., n° 176.045, […], du 23 octobre 2007).

Contrairement à ce qu'invoquent les requérants, plusieurs décisions peuvent être contenues dans l'acte attaqué :
- considérer les offres irrecevables ;
- écarter certaines offres ;
- attribuer un ou plusieurs lots à un candidat ;
- renoncer à conclure le bail pour un ou plusieurs lots ;
- *etc*.

De la même manière que ce qui est prévu en matière de marchés publics, le requérant qui demande l'annulation d'un acte incluant plusieurs décisions doit, pour avoir intérêt au recours, contester l'ensemble des décisions susceptibles de lui procurer un intérêt agir.

Or, en l'espèce, dans leur requête en annulation, les requérants se contentent effectivement d'attaquer la décision de ne pas retenir leur soumission. Les décisions d'attribuer les lots n° 1 à 5 n'ont pas été attaquées et sont devenues définitives. Elles ont par ailleurs emporté la conclusion de baux à ferme.

2. Les requérants estiment par ailleurs dans leur dernier mémoire que l'auditorat soulève une question sémantique, d'un "formalisme excessif" et soutient que la décision de la partie adverse de ne pas attribuer aux requérants les lots pour lesquels ils ont soumissionné découle de celle attribuant lesdits lots à d'autres soumissionnaires, à tout le moins pour les lots n° 1, 2, 4 et 5 pour lesquels ils ont soumissionné.

Le raisonnement des requérants laisse entendre que la décision à attaquer aurait dû être avant tout la décision de désigner les attributaires des lots n° 1, 2, 4 et 5, l'acte qu'ils attaquent n'étant qu'un acte qui découle de celui qui leur a fait réellement grief et les a privés de tout espoir d'obtenir les baux à ferme pour les lots précités.

Les requérants se trahissent d'autant plus qu'ils admettent dans leurs développements que :
- l'acte attaqué n'est pas indivisible (dernier mémoire, page 3). Cette thèse tend à confirmer que la décision de ne pas retenir leur offre peut être dissociée de celle d'attribuer les lots ;
- pour le lot n° 3, pour lequel ils n'ont pas soumissionné "ils ne postulent pas *a priori* l'annulation de l'acte attaqué". En d'autres termes, ils admettent pouvoir solliciter l'annulation partielle de l'acte attaqué, et donc qu'ils auraient pu postuler l'annulation des lots n° 1, 2, 4 et 5, ce qu'ils n'ont pas fait.

Pour le surplus, il est inexact de soutenir que si l'acte devait être annulé, une nouvelle décision devrait intervenir. En effet : en cas d'annulation de l'acte, une nouvelle décision pourrait intervenir, mais il ne s'agit pas d'une obligation, dès lors que les baux sont désormais conclus et que l'intérêt des requérants au regard de ce fait ne tient qu'à l'application de la théorie de l'acte détachable ou à une perspective indemnitaire.

3. Les requérants soutiennent enfin que leur position est d'autant plus avérée que

l'acte attaqué est identifié par l'auditorat comme étant la décision du bureau des marguilliers du 1er avril 2021, notifiée le 5 avril 2021.

Cet argument est incompréhensible : on n'identifie pas en quoi l'intégration de la délibération du Bureau des Marguilliers du 1er avril 2021 à l'acte attaqué aurait une incidence sur l'objet du recours en annulation.

Par ailleurs :
- d'une part, l'auditorat ne limite pas l'acte attaqué à la délibération du bureau des marguilliers du 1er avril 2021, mais identifie bien que la décision a été prise le 1er avril 2021 et a été notifiée aux requérants le 5 avril 2021 avec, en annexe, "les tableaux d'analyse chiffrée des offres" (rapport de l'auditorat, page 3). Or les requérants ne peuvent nier s'être vu notifiés, d'une part, une décision prise et, d'autre part, le détail de calcul leur permettant de comprendre pourquoi leur candidature n'a été retenue pour aucun des lots en jeu ;
- d'autre part, la décision reçue des requérants et le tableau de classement des offres incluent des informations relatives à l'ensemble des offres (et donc à l'attribution de chacun des cinq lots en cause, puisque les meilleurs points apparaissent dans chacune des annexes à la notification de la décision attaquée – voy. pièce C.6).

Il en découle que l'intégration de la délibération du bureau des Marguilliers du 1er avril 2021 à l'acte attaqué est sans incidence sur l'appréciation de la recevabilité du recours en annulation ».

G. Dernier mémoire des parties intervenantes

Les parties intervenantes entendent réfuter comme suit les arguments des requérants exposés dans leur dernier mémoire quant à l'exception d'irrecevabilité soulevée par l'auditeur-rapporteur :

« Selon la théorie de l'acte détachable, les requérants auraient dû expressément attaquer la décision de la partie adverse d'attribuer les différents lots de terres agricoles.

En effet, il convient de distinguer la décision de la partie adverse qui a pour objet de ne pas retenir la soumission des requérants et d'autre part, la décision de la partie adverse d'attribuer les lots à d'autres adjudicataires.

La Cour de cassation considère sans ambages que, toujours selon la théorie de l'acte détachable, l'acte administratif qui a pour objet d'attribuer la mise en location d'un bien rural équivaut au consentement du cocontractant (Cass., 5 mars 2012, rev. dr. comm., 2013/2, p. 20 et s.). En cas d'annulation de cet acte détachable, le contrat est potentiellement annulable.

La décision de la partie adverse de ne pas retenir une soumission n'a pas la même incidence si elle est annulée.

Il convient donc bien de faire une distinction entre les deux décisions.

Dès le moment où les requérants se sont abstenus d'attaquer expressément la décision qui précède le contrat, c'est à juste titre que monsieur le premier auditeur soulève d'office une exception d'irrecevabilité et constate le défaut d'intérêt au recours dans le chef des requérants.

Pour le surplus, la partie intervenante se permet de renvoyer au dernier mémoire de la partie adverse ».

V.2. Appréciation du Conseil d'État

V.2.1. Exceptions d'irrecevabilité soulevées par la partie adverse

Il est de jurisprudence constante que, dans la matière des marchés publics dont se prévaut la partie adverse dans ses mémoires à l'appui de son exception, lorsqu'une partie adverse oppose à un recours une exception d'irrecevabilité déduite d'une irrégularité de l'offre d'une partie requérante qui n'a pas été préalablement décelée par la partie adverse, il n'appartient pas au Conseil d'État de déclarer cette offre irrégulière alors que le pouvoir adjudicateur ne l'a lui-même pas qualifiée de la sorte au cours de la procédure d'attribution du marché en cause. Le même raisonnement peut être tenu en l'espèce, *mutatis mutandis*.

En l'espèce, la partie adverse n'a, lors du classement des soumissions, pas constaté d'irrégularité des soumissions des requérants. Pour cette raison, le Conseil d'État n'a pas à vérifier si les soumissions des requérants sont entachées de l'irrégularité que dénonce la partie adverse et ce, quel que soit la gravité alléguée de cette irrégularité.

L'arrêt n° 233.700 du 2 février 2016 cité par la partie adverse (ECLI:BE:RVSCE:2016:ARR.233.700) n'est pas pertinent, dans la mesure où, dans cette affaire, l'offre de la partie requérante avait été déclarée irrégulière par le pouvoir adjudicateur.

Quant à la prétendue ambiguïté liée à l'association de fait « Élevage de la charmille », il ressort du formulaire de soumission que celui-ci a été déposé, pour le lot 1, par les parties requérantes et l'association « Élevage de la Charmille ». La circonstance que cette association n'intervienne pas à la procédure est sans conséquence dans la mesure où cette association est dépourvue de toute personnalité juridique.

Il est également sans conséquence que la requête mentionne uniquement le numéro d'entreprise de S.T., dans la mesure où cette mention ne conditionne pas la recevabilité du recours en annulation et où P.T. intervient bien sur les formulaires de soumission.

Les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la partie adverse sont

rejetées.

V.2.2. Exception d'irrecevabilité soulevée par l'auditeur-rapporteur

Dans son rapport, le Premier Auditeur chef de section soulève une exception d'irrecevabilité, tirée du défaut d'intérêt au recours, estimant que le recours est dirigé contre la décision de ne pas retenir la soumission des requérants et non contre la décision de la partie adverse d'attribuer les différents lots à d'autres soumissionnaires.

L'examen de cette exception impose d'identifier clairement l'objet de la requête.

En vertu de l'article 2, § 1er, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la requête doit notamment contenir la mention de l'objet de la demande ou du recours.

La partie requérante doit préciser, de la manière la plus détaillée possible et en tenant compte des informations qu'elle peut recueillir, l'objet de son recours. Il n'y a toutefois pas lieu de faire preuve d'un formalisme excessif. Il importe avant tout de s'assurer que l'objet exact du recours a pu être déterminé, sans doute sérieux, par la partie adverse.

En l'espèce, suivant l'intitulé de la requête, les requérants poursuivent l'annulation de « la décision de la Fabrique d'Eglise Saint-Hubert de Xhoffraix du 5 avril 202[1] décidant de ne pas retenir la soumission de [S.T.], [P.T.] et de l'association Élevage de la Charmille ».

Cependant, ils indiquent solliciter l'« annulation totale et idéalement partielle de l'acte attaqué », qu'ils identifient comme la pièce n° 1 de leur dossier, à savoir, dans leur inventaire, la lettre du 5 avril 2021.

Selon les termes de ce courrier, les requérants sont informés que leurs soumissions ne peuvent pas être retenues, n'ayant pas obtenu le score le plus élevé. Le classement des soumissionnaires suivant la grille de pondération est joint à ce courrier. Indépendamment de la question de savoir si le procès-verbal de la séance du bureau des marguilliers du 1er avril 2021 était joint à ce courrier, ce sur quoi les parties divergent, les requérants paraissent bien, au travers de ce classement, avoir été

informés tant de la décision par laquelle leurs soumissions ont été écartées que de la décision par laquelle les soumissions d'autres soumissionnaires ont été retenues.

Dans le dispositif de leur requête, les requérants sollicitent d'ailleurs du Conseil d'État d'annuler l'acte attaqué, « sauf en ce qu'il attribue le lot n° 3 ».

Au regard de ce qui précède, l'objet du recours peut être identifié comme étant dirigé contre la décision du 1er avril 2021 prise par le bureau des marguilliers en tant qu'elle attribue les lots 1, 2, 4 et 5. Force est d'ailleurs de constater qu'à la page 3 de la requête, à propos de l'intérêt des requérantes, il est énoncé que « les soumissions déposées leur ayant été refusées au profit de tiers, ils sont incontestablement impactés par la décision prise », ce qui confirme l'interprétation donnée ci-avant de l'objet du présent recours.

La formulation de la requête n'a pas pu induire la partie adverse en erreur quant à l'identification de l'acte attaqué. Elle n'a pas soulevé d'exception d'irrecevabilité à ce sujet dans son mémoire en réponse et a par ailleurs pu défendre la légalité de la décision d'attribution. Au vu de cette formulation, il n'y a donc pas lieu de remettre en cause la recevabilité de la requête.

Par ailleurs, les requérants n'ayant soumissionné que pour certains lots, leur intérêt à agir est limité à la partie de la décision attaquée se rapportant à ces lots, ce qui ne rend pas leur requête irrecevable. Le recours est recevable en tant qu'il est dirigé contre la décision du 1er avril 2021 prise par le bureau des marguilliers en tant qu'elle attribue les lots 1, 2, 4 et 5.

L'auditeur rapporteur n'ayant instruit que la recevabilité de la requête en annulation, il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre à l'auditeur désigné par l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction de l'affaire.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé d'établir un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 décembre 2024, par la VI^e^ chambre du Conseil d'État, composée de :

David De Roy,	président de chambre,
Florence Piret,	conseillère d'État,
Aurélien Vandeburie,	conseiller d'État,
Vincent Durieux,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Vincent Durieux David De Roy