

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.813 du 12 novembre 2025

A. 239.071/VI-22.562

En cause : J. L.,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

contre :

la commune de Wellin,
représentée par son collège communal.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 mai 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 2 mars 2023 du Collège communal de la Commune de Wellin de maintenir sa décision du 10 novembre 2022 attribuant les lots n° 1 [...] et n° 2 [...] à Messieurs [P. F.] et [T. F.] ».

II. Procédure

La contribution et le droit 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.

La partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 juin 2025.

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

M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaisant pour la partie requérante, a été entendu en ses observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu 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. Exposé des faits utiles

1. Le 14 avril 2022, le collège communal de la partie adverse prend acte du projet de cahier des charges établi par ses services pour l'attribution, sous forme de bail à ferme, de terres lui appartenant et décide notamment d'y ajouter deux critères d'attribution.

2. Le 26 avril 2022, le conseil communal de la partie adverse adopte le cahier des charges évoqué.

3. Le 25 août 2022, le conseil communal décide de déclarer deux lots de terres agricoles disponibles pour la location.

4. Le 8 septembre 2022, le collège communal approuve le projet d'avis de mise en location des terres agricoles évoquées sous le régime du bail à ferme, le fait publier sur le site de la commune et aux valves communales, et fixe le montant des fermages ainsi que la date ultime des soumissions.

5. Suivant procès-verbal d'ouverture des soumissions du 17 octobre 2022, deux offres ont été déposées pour chacun des lots : celle de la partie requérante, d'un part, et celle de P. F. et de T. F, d'autre part.

6. Le 20 octobre 2022, face à certaines questions juridiques suscitées par la soumission de P. F. et de T. F, les services de la partie adverse sollicitent des

conseils de l'Union des villes et communes de Wallonie. Cette dernière lui répond le 26 octobre 2022.

7. Le 4 novembre 2022, un rapport d'examen des offres est établi. Il propose d'attribuer les deux lots concernés à P. F. et T. F.

8. Le 10 novembre 2022, le collège communal décide d'attribuer les deux lots précités à P. F. et T. F. Cette décision est notifiée à ces derniers, ainsi qu'à la partie requérante, par courriers du 17 novembre 2022.

9. Le 9 décembre 2022, la partie requérante sollicite la communication du rapport d'examen des offres auprès des services de la partie adverse. Il est répondu favorablement à cette demande par courrier électronique du même jour.

10. Le 20 décembre 2022, le conseil communal décide notamment d'attribuer les deux lots précités à P. F. et T. F., et de faire sien le rapport « d'attribution », qu'il considère comme partie intégrante de cette délibération.

11. Le 3 février 2023, la partie requérante écrit au bourgmestre de la partie adverse et l'invite à reconsidérer le calcul d'attribution des points au regard des éléments qu'elle soulève, à savoir : l'âge de P. F. et non de son fils (- 40 points) ; son activité à titre principal (+ 20 points) ; la proximité de son unité d'exploitation (+ 10 points ; - 10 points).

12. Le 7 février 2023, les services de la partie adverse sollicitent des renseignements auprès des services régionaux compétents en matière de bail à ferme. Il est répondu à cette demande par un courrier électronique du 23 février 2023.

13. Le 2 mars 2023, le collège communal de la partie adverse « décide de maintenir sa décision du 10/11/2022 attribuant les lots n° 1 [...] et n° 2 [...] à [...] [P. F.] et [T. F.] ».

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est notifié à la partie requérante le 3 mars 2023. Ce courrier mentionne les voies de recours.

Cette décision est notamment motivée par ce qui suit :

« Attendu que le rapport d'attribution établit le classement suivant : 98,7 points pour Mrs [P. F. et T. F.] et 4 points pour M^{me} [J. L.].

Vu la délibération du 10/11/2022 décidant d'attribuer les lots n° 1 [...] et n° 2 [...] à Mrs [P. F. et T. F.].

Considérant que les décisions ont été notifiées aux soumissionnaires le 17/11/2022 ;

Considérant le mail de Madame [J. L.] du 3/02/2023 à l'attention du Bourgmestre contestant certains éléments du rapport d'attribution et sollicitant un recalcul des points ;

Considérant que les renseignements transmis à M^{me} [J. L.] et relatifs à la validité de la candidature de Mrs [P. F. et T. F.] sont en contradiction avec la réponse du 26/10/2022 transmise à M^{me} [R.] par Maîtres [Dec.] et [Dem.], consultants pour l'UVCW et celle du 23/02/2023 transmise par le SPW-Direction de l'aménagement foncier rural ;

Considérant que l'activité à titre principal de M^{me} [J. L.] n'apparaît pas clairement dans les documents de soumissions transmis à l'administration communale, l'attestation Acerta mentionnant "assimilation activité complémentaire" ;

Considérant toutefois que la mention "Activité principale : exploitant agricole" se trouve sur un autre document qui avait été joint à l'offre ;

Considérant que pour ce critère, 20 points supplémentaires peuvent être octroyés à M^{me} [J. L.] mais que cela ne modifie pas l'ordre du classement initial (98,7 points pour Mrs [P. F. et T. F.] et 62 points pour M^{me} [J. L.] ;

Considérant que deux sièges d'exploitation différents étaient mentionnés sur le formulaire de soumission et que celui qui a été retenu est celui apparaissant sur les documents officiels du SPW, à savoir l'adresse officielle de l'exploitation [...] ;

Considérant que cette manière de procéder est validée par Mr [M.], juriste à la direction de l'aménagement foncier rural du SPW (mail du 23/02) ;

Considérant qu'en l'absence d'autres éléments, la décision d'attribution est maintenue ».

IV. Extension de l'objet de recours

Dans son dernier mémoire, la requérante demande d'étendre l'objet de la requête en annulation aux délibérations du 10 novembre 2022 du collège communal de la commune de Wellin et du 20 décembre 2022 du conseil communal de la commune de Wellin.

Un recours peut être étendu en cours de procédure aux actes indissolublement liés à l'acte attaqué, lorsque, notamment, ils le modifient ou le remplacent sans en différer essentiellement et lorsque la demande d'extension de l'objet du recours a été formée dans le délai prescrit pour solliciter l'annulation de l'acte visé par cette demande. Une demande d'extension de l'objet du recours ne peut, par ailleurs, être valablement introduite qu'à l'égard d'actes postérieurs à l'introduction du recours ou à des actes dont la partie requérante ne pouvait avoir connaissance avant cette introduction.

Si l'acte attaqué indique maintenir la décision du 10 novembre 2022 attribuant les lots 1 et 2 susvisés, c'est au terme d'un nouvel examen et en énonçant

une motivation partiellement différente. Il constitue donc une décision nouvelle, qui, en réalité, se substitue à cette première décision, après un réexamen. Il n'y a donc pas lieu d'étendre l'objet du recours à la décision du 10 novembre 2022, à l'égard de laquelle la partie requérante s'est d'ailleurs abstenue de former un recours dans le délai requis.

Il y a par contre lieu d'étendre l'objet du recours à la décision du 20 décembre 2022. Le maintien de cette décision, serait en effet incompatible avec l'annulation de l'acte attaqué. Si cette décision n'est pas visée par la requête, il faut constater qu'elle n'a pas été notifiée à la requérante avant son recours. La requérante n'a, en outre, pu prendre connaissance de l'existence de cette décision qu'au travers de la lecture du rapport de l'auditeur.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique, « de la violation de l'article 4, [§ 1^{er}], 5°, de la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets d'entreprises agréés et portant diverses dispositions, de l'article 7, § 1^{er}, l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2019 fixant les modalités de mise sous bail à ferme des biens ruraux appartenant à des propriétaires publics, du cahier des charges en vue de la location sous bail à ferme de biens publics approuvé par le Conseil communal de la Commune de WELLIN en date du 26 avril 2022, de l'erreur de droit, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et, plus particulièrement, du devoir de minutie ».

Elle le formule comme suit :

« En ce que, première branche, l'article 4, [§ 1^{er}], 5°, de la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des entreprises, modernisation du registre de commerce, créations de guichets entreprises agréés et portant diverses dispositions porte qu'une association doit être enregistrée en Belgique et que l'acte attaqué considère implicitement mais certainement que les soumissionnaires retenus agissent en association ;

Alors qu'il résulte des soumissions adressées par les consorts [P. F. et T. F.] que le numéro d'inscription à la B.C.E. correspond à l'inscription du seul sieur [P. F.].

En ce que, seconde branche, l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2019 fixant les modalités de mise sous bail à ferme des biens ruraux appartenant à des propriétaires publics et le cahier des charges au titre des critères d'attribution en son article 7 et son annexe 4 porte que si la soumission émane d'une société, l'âge du plus jeune membre de l'association est retenu ;

Alors que les soumissionnaires retenus n'agissent pas comme associés, le sieur [T. F.] étant affilié chez ACERTA comme aidant en manière telle que c'est l'âge du sieur [P. F.] qui aurait dû être retenu et en manière telle également que tant le sieur [P. F.] et la requérante auraient dû se voir attribuer en raison de leurs âges respectifs, aucun point pour ce critère ».

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir ce qui suit :

« Selon Monsieur le premier auditeur chef de section, “Il ne fait aucun doute que les sieurs [P. F. et T. F.], père et fils, domiciliés à la même adresse [...] agissent ensemble, bien que sans avoir recours à une construction dotée de la personnalité juridique. Il s'agit d'un père, disposant d'une activité agricole, qui y associe son fils, en qualité d'aidant indépendant. [...] Dans le cadre de cette situation, l'aidant indépendant ne doit pas disposer d'un numéro B.C.E. propre ; il se greffe à l'activité économique de l'indépendant qu'il aide, le supportant dans ses activités, voire le remplaçant parfois.(...) Dès lors que l'activité des sieurs [P. F. et T. F.] est celle d'un père aidé par son fils, il n'y a aucune raison d'écarter leur soumission, ou de ne pas tenir compte de l'âge de [T. F.] au motif que ce dernier ne dispose pas d'un numéro B.C.E., où au motif que l'activité en question ne s'exerce pas dans le cadre d'une personne morale”.

Il est incontestable que l'attribution a été faite à Monsieur [P. F.] et à Monsieur [T. F.], c'est-à-dire à une association.

Il est tout aussi incontestable que seul [P. F.] est inscrit à la BCE sous le numéro [...] et ce tant au moment de la soumission qu'au moment de l'attribution.

Une association n'entraîne pas nécessairement la création d'une construction dotée de la personnalité juridique.

Une association non dotée de la personnalité juridique – une association de fait – est qualifiée de S.A.P.J. (société ou association sans personnalité juridique) et est inscrite à la BCE en tant que telle.

Un aidant n'est pas associé et ne fait qu'assister ou suppléer un travailleur indépendant.

L'attribution ne pouvait dès lors être faite au profit d'une association qui n'existe pas.

Le moyen unique est par conséquent recevable et fondé ».

V.2. Appréciation du Conseil d'État

D'emblée, il y a lieu de constater que le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et, plus particulièrement, du devoir de minutie. La requérante n'expose, en effet, nullement, en quoi ces principes et dispositions seraient violés.

A. Première branche

Suivant l'article 4, § 1^{er}, 5°, de la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets d'entreprises agréés et portant diverses dispositions,

« § 1^{er}. Sont inscrites dans la Banque-Carrefour des Entreprises, des informations relatives :
[...]
5° aux associations sans personnalité juridique qui doivent se faire enregistrer en exécution d'une obligation imposée par la législation belge autre que celle visée par la présente loi ».

Cette loi a été abrogée par l'article 9 de la loi du 17 juillet 2013 portant insertion du livre III « Liberté d'établissement, de prestation de service et obligations générales des entreprises », dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre III et des dispositions d'application de la loi propres au livre III, dans les livres I et XV du Code de droit économique, publiée au *Moniteur belge* du 14 août 2013, et entrée en vigueur le 9 mai 2014.

En tant qu'il invoque la violation de l'article 4, § 1^{er}, 5°, de la loi du 16 janvier 2003 précitée, le moyen est, dès lors, irrecevable en sa première branche.

Si, au terme d'une lecture bienveillante du moyen, il faut comprendre que celui-ci vise, en réalité, la violation de l'article III.16, § 1^{er}, 4° et/ou 6°, du Code de droit économique, tel que remplacé par l'article 50 de la loi portant réforme du droit des entreprises, avant sa modification par la loi du 9 février 2024, dont le contenu paraît similaire à celui de l'article 4, § 1^{er}, 5°, de la loi précitée du 16 janvier 2003, encore faut-il constater que la requérante ne soutient pas, ni n'établit, que cette disposition interdit l'attribution à deux personnes, dont l'une seulement est inscrite à la BCE, de parcelles en vue de la conclusion d'un bail à ferme.

Le moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B. Seconde branche

L'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2019 fixant les modalités de mise sous bail à ferme des biens ruraux appartenant à des propriétaires publics, dispose comme suit :

« § 1^{er}. L'âge du soumissionnaire visé à l'article 6, 1°, est renseigné par lui dans la soumission et vérifié par le propriétaire public auprès du registre national des personnes physiques ou attesté grâce à la fourniture par le soumissionnaire de la copie sa carte d'identité lorsque le propriétaire public n'a pas accès au registre

national des personnes physiques.

Lorsque la soumission émane d'une société simple, seul l'âge du plus jeune membre de la société simple remplissant les conditions de l'article 5 est pris en compte.

Lorsque la soumission émane d'une société, seul l'âge du plus jeune administrateur remplissant les conditions de l'article 5 est pris en compte ».

L'article 7 du cahier des charges adopté par la partie adverse énonce ce qui suit :

«

li. 7. Attribution

L'attribution de chaque lot a lieu par le conseil communal au profit du soumissionnaire qui recueille le nombre de points le plus élevé au regard des critères d'attribution repris à l'annexe 4 – Critères d'attribution et moyens de preuve, pondérés suivant l'annexe 5 – grille de pondération.

Les soumissionnaires non retenus sont informés par un envoi au sens de l'article 2ter de la Loi sur le bail à ferme des motifs pour lesquels ils n'ont pas été retenus et de l'identité du soumissionnaire retenu. Une copie du rapport d'attribution peut leur être envoyée sur simple demande.

Lorsque deux ou plusieurs soumissionnaires obtiennent le nombre de points le plus élevé et ne peuvent être départagés pour cause d'*ex aequo*, le soumissionnaire détenteur de la surface agricole utilisée (SAU) la plus petite l'emporte

».

Son annexe 4 établit plusieurs critères, dont l'âge du soumissionnaire. Au titre de moyen de preuve, il est notamment indiqué que « - Si la soumission émane d'une société : la copie de la carte d'identité du plus jeune administrateur, ou à défaut du plus jeune membre de l'association ».

La seconde branche du moyen est fondée sur le postulat que l'acte attaqué attribue les lots 1 et 2 à une association sans personnalité juridique formée entre P. F et T. F, alors que la qualité d'aidant de T. F. exclut celle d'associé, de sorte que cette association ne pouvait se voir attribuer ces parcelles, compte tenu de l'âge respectif de la requérante et de P. F.

La requérante, qui ne soutient pas qu'une association sans personnalité juridique ne peut se voir attribuer les parcelles, n'expose pas en quoi les dispositions et principes visés au moyen interdisent nécessairement à deux personnes, dont l'une revêt la qualité d'aidant pour l'application du statut social des travailleurs indépendants au sens de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, de s'associer pour déposer ensemble une soumission en vue de l'attribution de parcelles à occuper dans le cadre d'un bail un ferme, et de se voir attribuer ces parcelles. Elle n'apporte aucune explication à cet

égard dans son dernier mémoire, malgré le rapport concluant au rejet du recours. Par ailleurs, le dépôt conjoint d'une même soumission par P. F. et T. F traduit cette volonté d'agir ensemble. En tant qu'il repose sur le postulat contraire, la seconde branche du moyen ne peut prospérer.

La requérante n'invoquant pas d'autres arguments justifiant que c'est l'âge du sieur P. F. qui aurait dû être retenu, en manière telle que tant ce dernier qu'elle-même n'auraient dû bénéficier d'aucun point pour ce critère, le moyen, en sa seconde branche, ne peut être déclaré fondé.

Le moyen unique n'est pas fondé.

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

Article 1^{er}.

Le recours est rejeté.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 24 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 novembre 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

David De Roy,	président de chambre,
Xavier Close,	conseiller d'État,
Aurélien Vandeburie,	conseiller d'État,
Vincent Durieux,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

David De Roy