

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI<sup>e</sup> CHAMBRE

À R R Ê T

n° 261.697 du 10 décembre 2024

A. 235.023/VI-22.189

En cause : **la société à responsabilité limitée VDJ INVEST**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Antoine GRÉGOIRE, avocat,  
avenue Blonden 21  
4000 Liège,

contre :

**le centre public d'action sociale de Genappe (CPAS)**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Frédéric VAN DEN BOSCH, avocat,  
rue du Panier Vert 70  
1400 Nivelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 17 novembre 2021, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du conseil de l'action sociale du CPAS de Genappe du 12 octobre 2021 écartant les soumissions de [la requérante] pour la mise en location de biens ruraux du CPAS de Genappe et plus précisément concernant les lots numéros 2, 3, 4, 5 et 6 ainsi que la décision du conseil de l'action sociale du CPAS de Genappe du 12 janvier 2021 décidant d'approuver le cahier des charges en vue de la location sous bail à ferme de biens publics ».

*II. Procédure*

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.

Un arrêt n° 253.023 du 17 février 2022 a rejeté la demande de suspension et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé dans le cadre de la procédure en référé.

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

M. Constantin Nikis, premier auditeur 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 15 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 novembre 2024.

M<sup>me</sup> Florence Piret, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Antoine Grégoire, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Emmanuelle Bertrand *loco* M<sup>e</sup> Frédéric Van Den Bosch, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, 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. La partie adverse est propriétaire de parcelles agricoles situées à Baisy-Thy, cadastrées section F, n° 560 et section L, n<sup>os</sup> 93A, 93B, 94A, 95A, 96B, 96C et 98.

2. Ces parcelles sont données en location, dans le cadre d'un contrat de bail à ferme, à G.G.

Au décès de celui-ci, le 14 mars 2020, sa veuve B.C. indique vouloir

restituer les terres à la partie adverse.

Par un courrier du 12 octobre 2020, la partie adverse informe B.C. de ce qu'elle prend bonne note de cette intention et que « de façon à respecter la législation », il lui est proposé de « faire acter la restitution des terres devant le juge de paix, en [sa] qualité d'héritière » en indiquant qu'elle recevra « prochainement un appel en conciliation, en justice de paix de Nivelles ».

Le 13 octobre 2020, B.C. décède à son tour, en ne laissant, selon les déclarations de la partie adverse, aucun héritier.

Par une délibération du 10 novembre 2020, le conseil de l'action sociale de la partie adverse acte que les parcelles concernées sont restituées au CPAS avec effet au 13 octobre 2020.

3. Par un courrier du 14 octobre 2020, la requérante, qui déclare exploiter « depuis 2013 » les terres données en location à G.G. sur la base de contrats de culture, demande à la partie adverse que lui soient données en location, pour un loyer de 700 €/par hectare et par an, les terres agricoles dont elle est propriétaire, qui sont situées juste à côté de son exploitation.

4. Par une délibération du 12 janvier 2021, le conseil de l'action sociale de la partie adverse adopte un cahier des charges en vue de la location sous bail à ferme de biens publics.

Il s'agit du « deuxième acte attaqué ».

5. Dans le même temps, la requérante écrit, à plusieurs reprises, au président de la partie adverse pour tenter de régulariser sa situation. Par un courriel du 23 mars 2021, la requérante adresse le courriel suivant au conseil de la partie adverse :

« Je tiens à vous remercier de votre retour concernant l'occupation des parcelles section L n° 93a, 93b, 94a, 95a, 96b, 96c, 98.  
Effectivement, actuellement, j'occupe toujours les parcelles précitées.  
Je suis tout à fait favorable à verser une indemnité d'occupation sans qu'un bail bien entendu ne me soit reconnu.  
Le montant proposé était de 700,00 €/ ha (document du 14 octobre 2020). Si cela convient bien entendu à votre cliente.  
[...]  
Je reste intéressé de présenter ma candidature comme locataire suivant la procédure qui sera détaillée en son temps par votre cliente ».

Par un courriel du 24 mars 2021, le conseil de la partie adverse répond ce

qui suit :

« Votre mail de ce 23 écoulé m'est bien parvenu, mais il me semble que vous omettez le passage de mon courrier où je vous rappelle que le CPAS sollicite que vous libériez les lieux.  
L'indemnité sollicitée ne signifie en aucun cas que vous puissiez demeurer sur les terres.  
L'annexe que vous joignez à votre réponse n'emporte pas l'accord du CPAS.  
Je tenais à vous rappeler ces éléments ».

6. Par une délibération du 13 avril 2021, le conseil de l'action sociale de la partie adverse prend acte de l'occupation sans titre ni droit des parcelles par la requérante, lui réclame, à ce titre, une indemnité d'occupation de 700 €/par hectare et par an et exige une libération des terres pour le 30 novembre 2021 au plus tard.

Cette délibération est notifiée à la requérante par un courrier du 26 avril 2021.

7. Par une délibération du 11 mai 2021, le conseil de l'action sociale de la partie adverse décide ce qui suit :

« Article 1<sup>er</sup> : de mettre en location les parcelles agricoles situées à Baisy-Thy, cadastrées section F, n° 560 et section L, n°s 93a, 93b, 94a, 95a, 96b, 96c et 98 avec effet au 1<sup>er</sup> décembre 2021.

Article 2 : La mise en location est régie par le cahier des charges de mise en location des biens ruraux appartenant au CPAS de Genappe.

Article 3 : l'information sera portée au public via une insertion dans LE VLAN/ L'ACLOT et également via le site internet du CPAS dans le courant du mois de mai 2021.

Article 4 : la date limite pour l'introduction des offres est fixée au 30 juin 2021 à 12 heures et l'ouverture des soumissions en séance publique à 15 heures.

[...] ».

Les parcelles agricoles sont divisées en 6 lots.

8. Le 23 juin 2021, la requérante soumissionne pour le lot 2 (parcelles cadastrées sous Baisy-Thy, section L, n°s 93A et 93B), le lot 3 (parcelle cadastrée sous Baisy-Thy, section L, n° 94A), le lot 4 (parcelle cadastrée sous Baisy-Thy, section L, n° 95A), le lot 5 (parcelles cadastrées sous Baisy-Thy, section L, n° 96B et 96C) et le lot 6 (parcelle cadastrée sous Baisy-Thy, section L, n° 98).

9. Lors de la séance d'ouverture des soumissions, le 30 juin 2021, la partie

adverse trie les 21 offres reçues dans le cadre de la procédure de soumission, en les classant par lot à attribuer, sous la forme de tableaux.

10. Le 12 octobre 2021, le conseil de l'action sociale de la partie adverse procède à l'examen des différentes offres.

Il décide d'exclure la candidature de la requérante pour les lots 2 à 6 pour le motif suivant :

« Le soumissionnaire ne joint que la première page de la demande unique ; le dossier comporte également des extraits du cadastre et des copies d'actes de propriété, mais ces derniers doivent être écartés, car ils ne sont pas signés ; ces pièces ne répondent pas aux exigences de l'article 6, 2°, du cahier des charges en vue de la location sous bail à ferme de biens publics approuvé par le conseil de l'action sociale le 12 janvier 2021 et ne joint pas non plus une attestation sur l'honneur répertoriant les terres qu'il exploite ».

Les autres candidats sont également exclus à la seule exception de X.H. qui se voit attribuer les lots 2 à 6.

Le motif d'exclusion de la candidature de la requérante lui est notifié par pli recommandé du 25 octobre 2021, réceptionné le 27 octobre 2021.

Il s'agit du « premier acte attaqué ».

#### *IV. Précision quant à l'objet du recours et connexité*

Selon ce qui ressort des pièces du dossier administratif, le « premier acte attaqué » – que la partie adverse présente, dans les motifs communiqués à la requérante, comme « la délibération » qui écarte la candidature de cette dernière pour la prise en location des parcelles 2 à 6 – est, en réalité, l'un des chefs de décision de cinq actes distincts qui ont, par ailleurs, pour objet d'attribuer chacun des lots précités à un autre candidat. La requérante ignorait l'existence de ces actes jusqu'à l'introduction de son recours et le dépôt du dossier administratif. Ce sont bien ces cinq actes, considérés globalement, qui sont attaqués par le présent recours, au titre de « premier acte attaqué ».

Par ailleurs, il y a un lien de connexité évident entre les cinq actes précités. Quoique formellement distincts, ils sont pris à la suite d'une même procédure de mise en location et d'un cahier des charges unique, portant sur les différents lots auxquels ces actes se rapportent respectivement. Par ailleurs, les critiques de légalité formulées par la requérante à l'appui de ses trois moyens visent indifféremment chacun de ces

actes.

## *V. Irrecevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre la décision du 12 janvier 2021 (« deuxième acte attaqué »)*

### *V.1. Thèses des parties*

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre le « deuxième acte attaqué », la décision du 12 janvier 2021 du conseil de l'action sociale d'approuver le cahier des charges en vue de la location sous bail à ferme de biens publics. Elle fait valoir qu'aucun grief de la requête n'est dirigé contre cette décision.

La requérante s'en réfère à l'appréciation du Conseil d'État.

### *V.2. Appréciation du Conseil d'État*

Aucun moyen de la requête unique n'est dirigé contre la décision du 12 janvier 2021 précitée de sorte que le recours le concernant est irrecevable.

## *VI. Premier moyen*

### *VI.1. Thèse de la partie requérante*

#### *A. Requête*

La requérante prend un premier moyen « de la violation de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 4 novembre 1969 insérée dans le Livre III, Titre VIII, Chapitre II, section 3 [de l'ancien Code civil] contenant les règles particulières aux baux à ferme, de l'article 18 de la même loi, des principes généraux de bonne administration et notamment celui qui oblige l'autorité administrative à statuer en connaissance de cause, de l'erreur dans les motifs ou de leur absence, de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle expose que la mise en location de biens ruraux d'autorités publiques par adjudication suppose que les biens en question soient libres d'occupation. Elle reproche à la partie adverse de ne pas avoir vérifié que c'était bien le cas en l'espèce, les parcelles litigieuses étant louées par un autre agriculteur avant qu'elle en prenne possession. Elle ajoute qu'un bail à ferme prend fin soit en cas de congé du preneur,

soit en cas de résiliation à l'amiable ou résolution judiciaire, soit en cas de congé valablement notifié par le bailleur, et que, dans les autres cas de figure, le bail à ferme se poursuit d'une manière ou d'une autre. Elle conclut qu'en s'abstenant de procéder aux vérifications nécessaires et de produire un document permettant de considérer, sans le moindre doute possible, que les biens en question étaient libres d'occupation, la partie adverse a violé les dispositions visées au moyen.

## B. Mémoire en réplique

La requérante expose ce qui suit :

« Le décès du locataire ne met pas fin au bail à ferme, et ce en application de l'article 38 sur le bail à ferme qui dispose :

“ En cas de décès du preneur d'un bien rural, le bail continue au profit de ses héritiers ou ayants droit à moins que congé ait été donné par le bailleur ou par ses héritiers ou ayants-droits dans les conditions déterminées ci-après”.

Ensuite, la résiliation amiable d'un bail à ferme doit respecter des conditions de forme qui sont prévues à l'article 14, alinéa 2, de la loi sur le bail à ferme.

À défaut de formalisme, la résiliation d'un bail n'est pas valable ni opposable.

En l'espèce, la partie adverse se contente d'invoquer le décès pour justifier la procédure qu'elle a mise en place.

La partie adverse était bien au courant de ce qui vient d'être rappelé puisqu'elle a proposé à l'héritière ou plus précisément, à l'une des héritières du preneur décédé, de faire acter la résiliation amiable du bail devant le juge de paix du canton de Nivelles.

Elle écrit en effet le 12 octobre 2020 ceci :

“ [...] Vous recevrez prochainement un appel en conciliation, en justice de paix de Nivelles”.

Le dossier administratif ne contient pas d'acte valable qui respecterait les formalités prévues à l'article 14, alinéa 2, de la loi sur le bail à ferme [et] qui permettrait de considérer que les biens étaient libres d'occupation.

L'enjeu est important puisque le CPAS ne pouvait ignorer que son preneur n'avait plus d'exploitation agricole au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur le bail à ferme et qu'il avait donc délaissé les parcelles.

En effet, les échanges de mails entre le président du CPAS et [J.V.] démontrent que [...] [le] [p]résident, était parfaitement au courant de la situation, et donc de l'occupation des parcelles par la requérante.

Enfin, la nullité liée à l'article 30 de la loi sur le bail à ferme dont se prévaut la partie adverse peut être couverte.

En l'espèce, l'occupation par la requérante a été ratifiée par la partie adverse puisqu'elle a accepté de percevoir un montant consistant [en] la contrepartie de la

jouissance des parcelles.

Le fait qu'elle se soit ravisée ultérieurement, par l'intermédiaire de son conseil, ne change rien à un tel constat.

En conclusion, la partie adverse tente de justifier *a posteriori*, dans son mémoire en réponse, sa procédure de mise en adjudication, mais le dossier administratif ne permet pas d'établir que les parcelles étaient d'un point de vue juridique libres d'occupation et alors que la partie adverse avait annoncé la procédure à engager pour ce faire.

En procédant comme elle l'a fait, la partie adverse a mis en difficulté la requérante puisqu'il convenait au préalable de régler l'incident civil et la situation d'occupation avant d'entamer une procédure d'adjudication ».

### C. Dernier mémoire de la requérante

La requérante n'aborde pas ce grief dans sa lettre de demande de poursuite de la procédure « valant dernier mémoire ».

## VI.2. *Appréciation du Conseil d'État*

Le conseil de l'action sociale de la partie adverse a acté la restitution des parcelles litigieuses lors d'une délibération du 10 novembre 2020, avec effet au 13 octobre 2020, date du décès de la veuve de G.G., qui ne laissait, selon les déclarations de la partie adverse, elle-même aucun héritier. Il a, par ailleurs, par délibération du 13 avril 2021, pris acte de l'occupation sans titre ni droit des parcelles par la requérante, lui a réclamé, à ce titre, une indemnité d'occupation de 700 €/par hectare et par an et a exigé une libération des terres pour le 30 novembre 2021 au plus tard. Ces décisions, qui n'ont fait l'objet d'aucun recours, sont antérieures à celle du 11 mai 2021 qui décide de la mise en location des parcelles litigieuses.

La requérante n'indique pas clairement, dans sa requête, les vérifications ou documents manquants dans le dossier, sans lesquels il ne pouvait, à son estime, être considéré que les biens étaient libres d'occupation. Elle ne démontre pas que la décision de mettre en location les parcelles litigieuses procéderait d'une erreur manifeste d'appréciation. Elle n'explicite pas non plus concrètement en quoi les dispositions et principes visés au moyen auraient été méconnus.

Dans son mémoire en réplique, la requérante semble soutenir que la partie adverse n'a pas régulièrement mis fin au bail à ferme. Le Conseil d'État n'est toutefois pas compétent pour juger de la validité de la résiliation d'une convention. En vertu de l'article 144, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, les litiges relatifs à l'exécution d'un contrat relèvent de la compétence exclusive des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire. Le Conseil d'État est sans compétence pour connaître d'un moyen qui



l'invite à procéder à un tel contrôle.

La requérante semble également faire valoir qu'elle disposerait elle-même d'un droit d'occuper les parcelles litigieuses. En vertu de l'article 144, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, une contestation portant sur des droits civils relève de la compétence exclusive des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire. Le Conseil d'État est sans compétence pour connaître d'un moyen qui l'invite à se prononcer sur l'existence de tels droits.

Le premier moyen ne peut être accueilli.

## *VII. Deuxième moyen*

### *VII.1. Thèses des parties*

#### *A. Requête*

La requérante prend un deuxième moyen « de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des principes généraux de droit administratif d'égalité et de non-discrimination, de l'erreur dans les motifs ou de leur absence, de la violation d'une formalité substantielle, [...] des principes généraux de bonne administration notamment celui en vertu duquel l'autorité a l'obligation d'agir avec minutie [...] de l'article 4 du cahier des charges approuvé par le conseil de l'action sociale en séance du 12 janvier 2021, de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle expose ce qui suit :

« Le premier acte attaqué exclut la candidature de la requérante au motif que le dossier déposé dans le cadre de la procédure d'adjudication serait incomplet et non conforme au cahier des charges.

Le cahier [...] des charges prévoit l'obligation d'utiliser un formulaire *ad hoc*, de poser une candidature distincte pour chaque lot et des critères d'exclusion qui doivent être vérifiés sur la base de documents.

La requérante était présente lors de la séance d'ouverture des offres et de l'examen de celles-ci.

La partie adverse s'est contentée de viser et d'estampiller les enveloppes contenant les soumissions sans viser les documents déposés avec chaque soumission et pour chaque lot, sans les identifier et sans procéder à leur examen.

En conséquence, certains soumissionnaires ont introduit des candidatures pour plusieurs lots au moyen d'un seul formulaire de soumission.

Certains soumissionnaires ont vu leur candidature acceptée alors que le dossier déposé était incomplet ou identique à celui de la requérante.

Pour pouvoir appliquer le cahier des charges et examiner de manière égalitaire toutes les candidatures, l'autorité administrative se doit de viser tous les éléments composant la soumission et pouvoir prouver qu'elle a procédé à leur examen pour chaque soumission.

À défaut, des formalités substantielles sont méconnues et les principes d'égalité et de non-discrimination le sont également.

La partie adverse est incapable de pouvoir justifier, pièces à l'appui, la manière dont les soumissions ont été visées, examinées ».

## B. Mémoire en réponse

La partie adverse soulève l'exception *obscuri libelli* et demande de déclarer irrecevable le deuxième moyen de la requête. Selon elle, « la requérante n'expose pas concrètement en quoi les actes attaqués violeraient les principes et les dispositions qu'elle vise au moyen » puisqu'elle « se contente de mentionner qu' "à défaut, des formalités substantielles sont méconnues et les principes d'égalité et de non-discrimination le sont également", sans préciser quelles seraient ces formalités substantielles, ni la manière dont elles auraient été méconnues par les actes attaqués ». Elle ajoute que « [d]e même, la requérante n'explique pas en quoi les actes attaqués violeraient les articles 10 et 11 de la Constitution ni l'article 4 du cahier des charges ni en quoi la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation ».

La partie adverse soutient, à titre subsidiaire, que le deuxième moyen n'est pas fondé. Elle expose qu'elle a procédé à l'examen des différentes candidatures et a décidé d'« [e]xclure la soumission de VDJ Invest pour le motif suivant : "le soumissionnaire ne joint que la première page de la demande unique ; le dossier comporte également des extraits du cadastre et des copies d'actes de propriété, mais ces derniers doivent être écartés, car ils ne sont pas signés ; ces pièces ne répondent pas aux exigences de l'article 6, 2°, du cahier des charges en vue de la location sous bail à ferme de biens publics approuvé par le conseil de l'action sociale le 12 janvier 2021 et ne joint pas non plus une attestation sur l'honneur répertoriant les terres qu'il exploite" ». Elle ajoute qu'« elle a pris une délibération par parcelle mise en location et a, pour chacune, détaillé l'analyse des différentes candidatures », qu'« elle a également annexé à ses délibérations le rapport d'examen des soumissions » et qu'« il suffit de consulter les délibérations prises [...] pour déterminer comment les soumissions ont été analysées ». Elle affirme que « le procès-verbal d'ouverture des soumissions, établi le 30 juin 2021, permet aussi d'attester de la régularité de la procédure » et que « ce procès-verbal est d'ailleurs conforme à l'arrêté du ministre de l'Agriculture du 20 juin 2019, établissant un modèle type de cahier des charges en

vertu de l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2019 ». Elle fait valoir que « la thèse de la requérante est contraire à la réalité » puisqu'il suffit de se référer aux délibérations attaquées et aux documents produits pour constater qu'elle a bien examiné les différentes soumissions. Elle expose encore que, contrairement aux affirmations de la requérante, « aucun dossier incomplet ou identique à celui de la requérante n'a été déclaré recevable » et qu'« [a]u contraire, seule la candidature de [X.H.], soumissionnaire retenu, a été déclarée complète et recevable ».

### C. Mémoire en réplique

La requérante expose ce qui suit :

« En ce qui concerne la recevabilité du moyen, la partie adverse démontre qu'elle a bien identifié les griefs puisqu'elle développe à titre subsidiaire et sur le fond une réfutation en faisant référence à différentes pièces de la procédure.

L'exception *obscuri libelli* ne tient pas. En effet, si l'exception était bien réelle, aucune thèse n'aurait été développée en ordre subsidiaire.

En ce qui concerne le fond, sauf erreur ou omission, le dossier administratif ne contient pas la soumission de [X.H.].

La requérante souhaiterait vérifier que l'examen de la soumission de [X.H.] et les documents qu'elle comporte a été réalisé de la même manière que les autres soumissions.

En l'état, la requérante considère que la partie adverse dépose des documents incomplets et qu'il convient donc qu'elle produise l'intégralité de la soumission de [X.H.] ».

### D. Dernier mémoire de la requérante

La requérante n'aborde pas ce grief dans sa lettre de demande de poursuite de la procédure « valant dernier mémoire ».

### E. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse partage la position du premier auditeur et, pour le surplus, s'en réfère à son mémoire en réponse.

## VII.2. Appréciation du Conseil d'État

L'exception *obscuri libelli* n'est pas fondée lorsque le moyen indique les règles de droit et les principes violés et que les reproches formulés à l'encontre de l'acte attaqué permettent de déduire les raisons pour lesquelles le requérant estime que

les dispositions et principes visés auraient été violés. Il en va d'autant plus ainsi lorsque l'autorité n'est nullement induite en erreur quant à la portée du moyen auquel elle a opposé une réponse en fait et en droit.

En l'espèce, la requérante reproche, en substance, à la partie adverse de ne pas avoir examiné « chaque soumission pour chaque lot », en affirmant que certains soumissionnaires ont vu leur candidature acceptée alors que le dossier déposé était incomplet ou identique au sien, en violation du cahier des charges, notamment de la disposition qui interdit d'introduire une candidature unique pour plusieurs lots (article 4) et du principe d'égalité. La partie adverse a, par ailleurs, compris la portée du grief soulevé dans le moyen et a été en mesure d'exercer ses droits de la défense comme l'attestent les développements contenus dans le mémoire en réponse.

Le deuxième moyen est recevable.

Le procès-verbal d'ouverture des offres du 30 juin 2021 acte que les 21 enveloppes contenant les soumissions ont été ouvertes et que celles-ci ont été lues et classées par lot en indiquant l'identité des soumissionnaires. Contrairement à ce que semble soutenir la requérante, aucune disposition et aucun principe n'imposait à la partie adverse d'examiner le contenu des offres le jour de leur ouverture.

Pour le reste, il ressort des pièces produites au dossier administratif que la partie adverse a bien vérifié l'admissibilité de chaque soumission au regard des exigences fixées par le cahier des charges. Ainsi, les cinq décisions d'attribution des parcelles des lots 2 à 6 indiquent le motif qui justifie l'exclusion de la candidature de la requérante, mais aussi les motifs d'écartement d'autres candidats parce qu'ils n'ont introduit qu'une seule candidature pour plusieurs lots (en violation de l'article 4, alinéa 3, du cahier des charges) ou parce qu'ils n'ont pas joint d'extrait du casier judiciaire (en violation de l'article 6, 3°, du cahier), de déclaration sur l'honneur signée et datée de moins d'un mois attestant qu'ils n'ont pas reçu d'amende du fait du non-respect des législations environnementales (en violation de l'article 6, 4°, du cahier), de copies des administrations sociales et fiscales pertinentes de moins de six mois (en violation de l'article 6, 5°, du cahier) ou, comme la requérante, de copie par extrait de la dernière demande unique reprenant leurs données d'identification ainsi que les données relatives aux parcelles exploitées en ce compris, toutes les images représentant celles-ci, ou, à défaut, de cartographie de l'exploitation accompagnée d'une copie des baux, actes de propriété ou tout autre type de document qui porte sur les parcelles exploitées ou, à défaut, d'attestation sur l'honneur répertoriant les terres exploitées (en violation de l'article 6, 2°, du cahier). Un rapport d'examen des

soumissions est, par ailleurs, annexé aux décisions précitées. Ce rapport confirme, pour les différents candidats évincés, les motifs d'exclusion qui les concernent.

Les cinq décisions d'attribution mentionnent encore que seule la soumission de X.H. est « régulière et complète », qu'elle est « conforme au cahier des charges » et qu'étant la seule candidature recevable, il n'y a pas lieu d'examiner les critères d'attribution. Les lots 2 à 6 sont dès lors attribués à X.H.

La requérante ne démontre pas que les autres soumissionnaires ont vu leur candidature acceptée « alors que le dossier était incomplet ou identique [au sien] ».

Dans son mémoire en réplique, la requérante fait toutefois valoir que le dossier administratif ne contient pas la soumission de X.H. et qu'il n'est donc pas possible de vérifier que l'examen de celle-ci « a été réalisé de la même manière que les autres soumissionnaires ». Elle soutient, de la sorte, que la partie adverse aurait pu apprécier avec moins de rigueur la candidature de X.H., en violation du principe d'égalité.

Le Conseil d'État ne peut examiner la pertinence de cet argument à défaut pour la partie adverse de produire le dossier de candidature de X.H.

Il convient, dès lors, de rouvrir les débats afin de permettre à l'auditeur désigné par l'Auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction de l'affaire.

### *VIII. Troisième moyen*

#### *VIII.1. Thèse de la partie requérante*

##### *A. Requête*

La requérante prend un troisième moyen de « la violation de l'article D.35 du Code wallon de l'agriculture [...] de l'article 6, 2°, du cahier des charges approuvé par le conseil de l'action sociale en séance du 12 janvier 2021 [...] des principes généraux du droit de bonne administration, notamment celui qui impose à l'autorité de statuer avec minutie et celui du respect de la confiance légitime, de l'erreur dans les motifs ou de leur absence, de l'erreur manifeste d'appréciation ».

La requérante développe son moyen comme il suit :

« Le premier acte attaqué justifie le rejet de la candidature de la requérante en ce que

son dossier ne contiendrait “que la première page de la demande unique”.

Or, l’article 6, 2°, du cahier des charges prévoit la possibilité de déposer des extraits de la demande unique.

Par ailleurs, l’article 6, 2°, du cahier des charges prévoit que les données relatives aux parcelles exploitées peuvent être fournies indépendamment de la demande unique et l’article vise d’ailleurs une déclaration sur l’honneur, une cartographie ou tout autre élément susceptible de justifier les superficies utiles exploitées.

Du reste, le cahier des charges n’impose pas la signature de chaque document et le dépôt de plans cadastraux et d’extraits de matrice qui sont des documents officiels.

Enfin, le dossier déposé par la requérante comprend toutes les indications permettant de décrire les superficies exploitées conformément à l’article 6, 2°, du cahier [...] des charges. En effet, la requérante exploite 4 hectares 70 ares en propriété et 3 hectares 70 ares appartenant à la partie adverse soit une superficie de 8 hectares 30 ares.

L’autorité disposait donc de tous les éléments pour pouvoir apprécier les superficies exploitées et examiner les soumissions déposées.

Enfin, il convient d’ajouter que la partie adverse, en tant qu’autorité publique, dispose des pouvoirs pour interroger l’Organisme Payeur de Wallonie et obtenir les informations sur les superficies exploitées.

Du reste, elle disposait aussi de la possibilité d’interroger les soumissionnaires ce qu’elle n’a pas estimé devoir faire puisqu’elle n’a pas pris la peine d’examiner avec toute la minutie requise les documents composant les dossiers de soumission ».

## B. Mémoire en réplique

La requérante expose ce qui suit :

« En ce qui concerne la demande unique, il a été considéré par la Cour d’appel de Liège ce qui suit :

“ Les déclarations de superficie doivent être tenues pour probantes en ce qui concerne la superficie exploitée. Si elles sont à l’origine unilatérales, il ressort des pièces déposées qu’elles font l’objet d’un contrôle strict de la part de la Direction générale de l’agriculture, ce qui n’étonne pas dès lors que c’est sur leur base que sont liquidées d’éventuelles subventions. L’administration ayant à cet égard un intérêt opposé à l’auteur de ces déclarations, la Cour estime que ces déclarations font foi, jusqu’à preuve contraire, de la surface exploitée” [NBP 3 : Liège, 22 décembre 2015, 2010/RG/1283].

En l’espèce, la partie adverse reconnaît qu’un extrait de la déclaration de superficie 2021 figure bien au dossier et était joint à la soumission.

Cet extrait permet de constater que :

- [J.V.] est enregistré auprès de la Région wallonne et qu’il dispose d’un numéro de producteur repris dans la demande unique ;
- [...] il exploite les parcelles puisqu’elles figurent sur l’extrait déposé (orthophotoplan);
- [l]es superficies sont indiquées sur l’extrait de la demande unique.

Le document déposé contient donc des informations qui ont une force probante particulière et qui permettaient à la partie adverse de disposer de l'information souhaitée.

À l'instar de la réglementation en matière des marchés publics, la partie adverse peut obtenir des décisions et informations sans méconnaître le principe d'égalité entre les candidats.

En excluant la soumission de la requérante, la partie adverse a violé la foi due aux actes et la force probante particulière attachée à la demande unique ».

### C. Dernier mémoire de la requérante

La requérante n'aborde pas ce grief dans sa lettre de demande de poursuite de la procédure « valant dernier mémoire ».

### *VIII.2. Appréciation du Conseil d'État*

Le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article D.35 du Code wallon de l'agriculture et du principe général de légitime confiance, à défaut de préciser en quoi cette disposition et ce principe auraient été méconnus. Il est également irrecevable en tant qu'il invoque, pour la première fois dans le mémoire en réplique, un grief nouveau pris de la violation de « la foi due aux actes et [de] la force probante particulière attachée à la demande unique ».

L'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, du cahier des charges en vue de la location sous bail à ferme de biens publics approuvé par le conseil de l'action sociale le 12 janvier 2021 dispose comme il suit :

« Pour apporter la preuve du respect des critères prévus à l'article 5, le soumissionnaire fournit les documents suivants :

[...]

2° Une copie par extrait de la dernière demande unique reprenant ses données d'identification ainsi que les données relatives aux parcelles qu'il exploite, en ce compris les images représentant celles-ci ou, si le soumissionnaire n'introduit pas celle-ci, une cartographie de son exploitation, accompagnée d'une copie des baux, actes de propriété ou tout autre type de document qui porte sur les parcelles qu'il exploite, ou à défaut, une attestation sur l'honneur répertoriant les parcelles qu'il exploite ».

L'article 3, 2°, du même cahier définit la « demande unique » comme étant celle qui est visée à l'article D.3, 13°, du Code wallon de l'agriculture, c'est-à-dire le « formulaire qui inclut les demandes d'aides dans le cadre des régimes de soutien direct et de certaines mesures de développement rural, les éléments de gestion

et de contrôle relatifs à ces régimes et mesures et à d'autres régimes communautaires ou nationaux et les éléments permettant l'identification de toutes les parcelles agricoles de l'exploitation, leur superficie, leur localisation et leur utilisation ».

Suivant l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, du cahier des charges, lorsqu'une demande unique a été introduite, le soumissionnaire doit produire une copie par extrait de la dernière demande unique reprenant ses données d'identification et les données relatives aux parcelles qu'il exploite, en ce compris les images représentant celles-ci. Ce n'est que dans l'hypothèse où le soumissionnaire n'a pas introduit de demande unique qu'il peut produire « une cartographie de son exploitation, accompagnée d'une copie des baux, actes de propriété ou tout autre type de document qui porte sur les parcelles qu'il exploite ». À défaut, une attestation sur l'honneur répertoriant les parcelles exploitées peut être produite par le soumissionnaire.

En l'espèce, il n'est pas contesté que la requérante a bien introduit une demande unique, de sorte qu'elle devait produire une copie par extrait de sa dernière demande unique. Cet extrait devait comprendre non seulement ses données d'identification, mais aussi les données relatives aux parcelles exploitées et les images représentant celles-ci.

Les décisions d'attribution des lots 2 à 6 attaquées par le recours justifient l'exclusion de la candidature de la requérante pour le motif suivant :

« Le soumissionnaire ne joint que la première page de la demande unique ; le dossier comporte également des extraits du cadastre et des copies d'actes de propriété, mais ces derniers doivent être écartés, car ils ne sont pas signés ; ces pièces ne répondent pas aux exigences de l'article 6, 2°, du cahier des charges en vue de la location sous bail à ferme de biens publics approuvé par le conseil de l'action sociale le 12 janvier 2021 et ne joint pas non plus une attestation sur l'honneur répertoriant les terres qu'il exploite ».

La requérante ne conteste pas qu'elle n'a déposé, à l'appui de ses soumissions, que « la première page de la demande unique ». Elle estime toutefois, dans sa requête, que « les données relatives aux parcelles exploitées peuvent être fournies indépendamment de la demande unique », en précisant que « le dossier [qu'elle a] déposé comprend toutes les indications permettant de décrire les superficies exploitées conformément à l'article 6, 2°, du cahier [...] des charges ». Elle expose qu'elle « exploite 4 hectares 70 ares en propriété et 3 hectares 70 ares appartenant à la partie adverse, soit une superficie de 8 hectares 30 ares ». Elle en déduit que « [l']autorité disposait [...] de tous les éléments pour pouvoir apprécier les superficies exploitées et les soumissions déposées ».



Dans son mémoire en réplique, la requérante semble soutenir que le document intitulé « déclaration de superficie 2021 » est l'extrait de la « demande unique » qu'elle a joint à ses soumissions et que les données reprises dans cet extrait permettent, à elles seules, de satisfaire aux exigences de l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du cahier des charges, puisque cet extrait reprend ses données d'identification, les données relatives aux parcelles qu'elle exploite ainsi que leur superficie. Elle insiste également sur la valeur probante à attacher aux « déclarations de superficie » en se référant à un arrêt de la Cour d'appel de Liège.

Interrogée avant l'audience sur le contenu des développements de son mémoire en réplique, la requérante a confirmé que « la demande unique est en réalité la nouvelle appellation de la déclaration de superficie et demande d'aides », qu'« [i]l s'agit des mêmes documents » qui « recouvrent la même réalité, à savoir un formulaire qui est communiqué par la Région wallonne elle-même aux différents agriculteurs chaque année et qui doit être complété et rentré pour une date limite ». Elle précise que « les formulaires administratifs contiennent principalement des orthophotoplans qui permettent [...] d'identifier sur plan les parcelles déclarées et un document sous forme de grille reprenant les surfaces agricoles avec les indications concernant les cultures déclarées pour l'année concernée ».

Lorsque les décisions d'attribution attaquées mentionnent que la requérante « ne joint que la première page de la demande unique », il y a lieu de considérer, sur la base des explications fournies par la requérante – qui ne sont pas contestées par la partie adverse –, que cette « première page » est, en réalité, l'extrait de la « déclaration de superficie 2021 » qu'elle a joint à ses soumissions, lequel figure bien au dossier administratif (pièce 14). Toutefois, contrairement à ce que soutient la requérante, l'extrait produit ne comprend pas toutes les indications permettant de décrire les superficies exploitées, conformément à l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du cahier des charges. En effet, les seules superficies mentionnées sur cet extrait sont celles de « blocs de références » repris sur l'orthophotoplan, pas celles des parcelles exploitées par la requérante. À la lecture de ce document, il apparaît que celles-ci ne constituent qu'une petite portion des deux blocs de référence A7966 et K0163 qui couvrent des superficies beaucoup plus importantes (respectivement de 36,87 et 42,53 hectares comme indiqué sur le plan).

L'extrait de la demande unique produit par la requérante à l'appui de ses soumissions est donc bien incomplet puisque, contrairement à ce qu'elle affirme dans son mémoire en réplique, il ne comprend pas les superficies des parcelles qu'elle exploite et qu'elle déclare pour l'année concernée.

Comme le relèvent les décisions attaquées, la production d'extraits du cadastre et de copies d'actes de propriété ne permet pas de pallier cette lacune. Ces pièces ne répondent pas aux exigences de l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du cahier des charges puisqu'en vertu de cette disposition, elles ne pouvaient être produites qu'en l'absence de demande unique au sens de l'article D.3, 13<sup>o</sup>, du Code wallon de l'agriculture. En toute hypothèse, la requérante ne démontre pas précisément et concrètement que les documents joints à ses soumissions rencontrent les prescrits de la disposition précitée.

Le motif qui indique que la requérante « ne joint pas non plus une attestation sur l'honneur répertoriant les terres qu'[elle] exploite » est surabondant, le motif déterminant qui justifie l'exclusion de la requérante étant que les pièces jointes à ses soumissions ne contenaient pas les extraits de sa dernière demande unique reprenant les données relatives aux parcelles qu'elle exploite.

La requérante ne peut raisonnablement reprocher à la partie adverse de ne pas avoir entrepris de recherches pour obtenir des informations qu'il lui incombait de fournir elle-même avec ses soumissions. Par ailleurs, aucune disposition et aucun principe n'imposait à la partie adverse de donner à la requérante l'occasion de compléter ses soumissions après leur ouverture, sans préjudice du respect du principe d'égalité.

La requérante n'explique pas clairement en quoi les enseignements de l'arrêt de la Cour d'appel de Liège du 22 décembre 2015 – cité dans son mémoire en réplique – seraient transposables en l'espèce ni en quoi ils permettraient d'établir l'illégalité de l'exclusion de la requérante, laquelle repose sur le constat qu'elle n'a pas fourni les moyens de preuve exigés par le cahier des charges pour démontrer qu'elle respectait les critères d'exclusion prévus par celui-ci.

#### *IX. Quatrième moyen*

Dans son mémoire en réplique, la requérante déclare se désister de son quatrième moyen.

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

**Article 1<sup>er</sup>.**

Les débats sont rouverts.

**Article 2.**

Le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction de l'affaire.

**Article 3.**

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 décembre 2024, par la VI<sup>e</sup> chambre du Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,  
Michèle Belmessieri,  
Aurélien Vandeburie,  
Adeline Schyns,

conseillère d'État, présidente f.f.,  
conseillère d'État,  
conseiller d'État,  
greffière.

La greffière,

La Présidente,

Adeline Schyns

Florence Piret