CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 233.431 du 8 janvier 2016

213.925/XV-2882

En cause : **PIERRARD** José,

ayant élu domicile chez
Me Fr. GAVROY, avocat,
rue des Martyrs 19
6700 Arlon,

contre :

la commune de Meix-devant-Virton.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 octobre 2014 par José PIERRARD, qui demande l'annulation de «la décision du conseil communal de la partie adverse du 3 avril 2014 “de renouveler le contrat de bail du droit de chasse pour le Haut Bois et le Bois Lavaux en gré à gré à l'ancien locataire”»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. E. THIBAUT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 14 septembre 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 6 octobre 2015 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Fr. JONGEN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me V. LABEYE *loco* Me M. BARIAU, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. E. THIBAUT, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

Le requérant a été locataire du droit de chasse sur les lots Bois Lavaux et Haut Bois, appartenant à la commune de Meix-devant-Virton, pendant de longues années, jusqu'en 2005. Le 3 novembre 2004, le conseil communal a décidé de ne pas renouveler son bail, mais de recourir à la «relocation» de ces chasses par la voie d'une adjudication. Le droit de chasse a été attribué à Eric Dasnois pour une durée de 9 ans, soit jusqu'au 30 juin 2014.

Le 17 septembre 2013, Eric Dasnois sollicite le renouvellement de ce bail de chasse, tout en proposant pour le Bois Lavaux un prix inférieur à celui du bail en cours, indexé. Ce courrier est transmis pour avis le 2 octobre à l'administration régionale, département Nature et Forêts.

Le 21 octobre, dans la perspective de l'échéance de ces baux, le requérant adresse à la partie adverse un courrier dans lequel il pose sa candidature à la location du droit de chasse sur les territoires du Haut Bois et Bois Lavaux et dit rester «dans l'attente d'une réponse (…) concernant le déroulement de cette location». Il lui est répondu, par un courrier du 28 novembre, que le collège a sollicité l'avis du chef de cantonnement à Virton et qu'aucune décision n'a encore été prise par le conseil communal quant aux conditions de renouvellement du bail.

L'avis sollicité le 2 octobre avait déjà été reçu entre-temps, le 18 novembre, et il concluait que rien ne s'opposait à la reconduction en gré à gré du bail de chasse d'Eric Dasnois, la diminution de loyer n'étant cependant pas justifiée.

Le 28 novembre, le collège fait savoir à Eric Dasnois que rien ne s'oppose à la reconduction, mais que le nouveau loyer à convenir devrait être au moins égal au dernier loyer payé, tenant compte notamment «qu'un autre amateur potentiel s'est manifesté pour ladite chasse.». Eric Dasnois semble avoir répondu le 6 décembre en acceptant de conclure le bail au montant du dernier loyer payé, mais cette lettre ne figure pas au dossier.

La partie adverse a produit, à la demande de l'auditeur chargé de l'instruction du dossier, un cahier des charges applicable à la date du 28 janvier 2014, mentionnant notamment ce qui suit :

« ***Article 8 - Procédure de location***

1. Sous réserve de l'application de l'alinéa 7, pour chacun des lots de la forêt communale mentionnée sous couverture, la location du droit de chasse est proposée de gré à gré aux conditions visées par les clauses générales et particulières du présent cahier des charges et adoptées par le conseil communal. À cette fin, le Collège des bourgmestre et échevins fixe la date, l'heure et le lieu de la séance de location.

2. Deux mois avant la date de clôture du bail mentionnée à l'annexe I, le Collège des bourgmestre et échevins notifie au locataire sortant, par lettre recommandée, son intention de lui louer ou non le droit de chasse pour une nouvelle période de 9 ans, le dépôt à la poste valant notification à partir du lendemain.

3. Dans le premier cas, la lettre doit nécessairement contenir les informations suivantes:

a) une énumération des documents visés à l'article 7;

b) la date, l'heure et le lieu fixés pour la séance de location;

c) les conditions financières fixées par le conseil communal (loyer annuel, *etc*.);

d) un exemplaire des clauses générales et particulières du nouveau cahier des charges et ses annexes éventuelles.

Dans les 15 jours calendriers de la notification, le locataire sortant notifie au Collège des bourgmestre et échevins, par lettre recommandée, son intention de louer ou de ne pas louer le droit de chasse pour une nouvelle période de 9 ans.

4. Dans le second cas ou en cas de désistement du locataire sortant, le Collège des bourgmestre et échevins prend les dispositions qu'il juge utile pour désigner un nouveau locataire.

5. Lors de la séance de location, le Bourgmestre, ou un échevin désigné à cet effet par le collège − dénommé ci-après l'échevin [−], procède à l'examen des documents visés à l'article 7, alinéa 1er, en présence du locataire désigné − ou de son mandataire.

En cas de recevabilité des documents, ce dernier est tenu de signer pour accord le présent cahier des charges et d'en parapher chacune des pages. À défaut, la disposition prévue à l'alinéa 7 est d'application.

En cas de non recevabilité des documents, le Bourgmestre − ou l'échevin − consigne dans un procès-verbal de location les irrégularités constatées. Il invite le locataire désigné − ou son mandataire − à contresigner le procès-verbal avant de lever la séance de location. La disposition prévue à l'alinéa 7 est alors d'application.

6. Le Collège des bourgmestre et échevins notifie au locataire désigné, par lettre recommandée, l'attribution du droit de chasse. Le droit de chasse est réputé attribué le lendemain du jour du dépôt de la notification à la poste.

7. Lorsque l'une des conditions visées à l'article 7 alinéa 1er n'est pas respectée, le conseil communal lance une nouvelle procédure de location des lots de la forêt communale mentionnée sous couverture. Dans ce cas, la location du droit de chasse peut se faire:

a) soit de gré à gré;

b) soit par mise aux enchères des lots, suivie éventuellement d'un appel à soumissions pour les lots qui n'ont pas été adjugés à l'issue de la mise aux enchères;

c) soit directement par soumissions.

Dans les cas visés sous b) et c), la location fait l'objet d'un nouveau cahier des charges».

Le 3 avril 2014, le conseil communal approuve le cahier des charges pour la location des droits de chasse en cause et fixe le prix des locations à un montant égal à celui des derniers loyers indexés. Ce cahier des charges, que le conseil dit être établi selon les informations émanant de l'administration régionale, comprend sous l'article 8 les mêmes dispositions que la version précédente.

Le 13 mai, le collège informe Eric Dasnois qu'il a décidé de renouveler son bail, aux conditions fixées le 3 avril par le conseil communal et que la séance de location est fixée au 26 mai à 15 h. Eric Dasnois transmet le 20 mai les documents et pièces justificatives requis pour permettre la reconduction du bail.

Le 22 mai, le conseil communal apporte certaines modifications au cahier des charges.

Le 5 juin, le collège communal approuve la location du droit de chasse du Bois Lavaux et du Haut Bois aux locataires sortants, à savoir Eric Dasnois et son associé, aux conditions fixées par le conseil communal les 3 avril et 22 mai 2014, pour la période du 1er juillet 2014 au 30 juin 2023.

Sans nouvelles depuis sa lettre de candidature du 21 octobre 2013, le requérant adresse le 2 juillet 2014 un rappel à la partie adverse, qui lui répond le 14 juillet en l'informant que «le conseil communal, lors de sa séance du 3 avril 2014 a décidé, à l'unanimité, de renouveler le contrat de bail du droit de chasse pour le Haut Bois et le Bois Lavaux en gré à gré à l'ancien locataire». Il s'agit de l'acte attaqué dans la requête;

Considérant que la requête est dirigée contre la décision mentionnée dans le courrier de notification du 14 juillet 2014; que cette décision constitue un acte préparatoire à la décision du collège communal du 5 juin 2014, par laquelle la partie adverse a décidé de reconduire le bail de chasse d'Eric Dasnois et son associé; qu'il y

a lieu d'interpréter la requête comme dirigée également contre cette dernière décision;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de l'excès de pouvoir, de la violation des formes prescrites à peine de nullité, du principe d'égalité entre les citoyens et du principe de bonne administration; qu'il expose que l'acte attaqué opte pour un renouvellement de gré à gré de la location des chasses du Haut Bois et du Bois Lavaux, alors que la partie adverse ne pouvait pas ignorer qu'il y avait d'autres candidats que les locataires sortants; qu'il soutient qu'elle aurait dû, comme en 2004, traiter sur pied d'égalité les différents candidats et procéder soit par adjudication publique, soit par adjudication restreinte, ce qui a pour avantage de garantir l'égalité de traitement entre les amateurs, qu'en négligeant de passer par l'adjudication et en optant pour le renouvellement de gré à gré, alors même qu'elle ne pouvait ignorer qu'il y avait au moins un autre amateur, la partie adverse a violé le principe de bonne administration au détriment des finances communales et le principe d'égalité entre les citoyens au détriment du requérant;

qu'en réplique, il soutient que si une commune choisit de recourir au mécanisme de la location de gré à gré, sa liberté contractuelle connaît des limites, et qu'elle doit user de cette liberté en évitant d'écarter arbitrairement certains amateurs et dans le respect de l'égalité de traitement et de la bonne administration; que, selon lui, il ressort de l'attitude de la partie adverse qu'elle n'a, à aucun moment, pris sa demande en considération alors qu'il présente un profil objectivement similaire au locataire actuel, qu'il a lui aussi été locataire du territoire de chasse dont il est question et a toujours respecté ses obligations;

qu'il fait valoir dans son dernier mémoire que la partie adverse n'a pas apporté la preuve qu'elle avait bien transmis sa propre candidature à l'ingénieur des Eaux et Forêts de la Région wallonne ni reçu son avis à ce sujet, et qu'il y a donc eu, dès ce stade, une inégalité de traitement; qu'il ajoute que, même si on admet que la partie adverse pouvait procéder de gré à gré, rien ne l'empêchait de négocier au moins avec les deux candidats qui s'étaient manifestés, que le locataire sortant n'était pas *ipso facto* meilleur que lui-même qui était l'ancien locataire, et que la partie adverse devait traiter les candidats sur pied d'égalité; qu'il observe que l'offre d'Eric Dasnois n'était, pas plus que la sienne, accompagnée de tous les documents requis et que le prix qu'il proposait était inférieur au prix pratiqué et finalement convenu; qu'il constate donc que la partie adverse a donné à son concurrent la possibilité de remonter son prix, alors que lui-même n'a même pas été interrogé sur ce point;

Considérant que la partie adverse répond en invoquant l'article L1222-1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (CWaDEL), dont il résulte que les conseils communaux bénéficient du libre choix de la procédure en ce qui concerne le mode de passation, et qu'aucune disposition légale n'impose à l'administration communale un mode de location de ses territoires de chasse, en particulier l'adjudication publique; qu'elle observe que le bail de chasse litigieux a été prorogé en application de l'article 8 du cahier des charges et qu'il s'agit bien d'une reconduction de bail, le loyer du bail en cours étant augmenté de l'accord des parties au contrat; qu'elle invoque l'arrêt n° 142.762 du 4 avril 2005, et estime qu'en l'espèce, comme dans l'affaire qui a donné lieu à cet arrêt, elle a parfaitement justifié le

recours au gré à gré dans l'intérêt de la commune et de l'ensemble de ses citoyens; qu'elle ajoute que le principe d'égalité n'implique pas le recours à l'adjudication publique comme l'a dit l'arrêt n° 27.557 du 18 février 1997, et que le locataire sortant se trouve d'ailleurs dans une situation différente de celle des tiers, de sorte que le recours à un renouvellement de gré à gré ne lui confère pas un avantage disproportionné; qu'elle fait encore valoir que le courrier du requérant du 21 octobre 2013 ne constituait pas une offre, puisqu'il ne faisait état d'aucun prix, ne correspondait pas à l'annexe III du cahier des charges et n'était accompagné d'aucun des documents requis; qu'elle conclut que la situation du requérant était incontestablement différente de celle du locataire sortant et que c'est sans aucune discrimination qu'elle a fait choix de procéder à la relocation au profit du locataire sortant, qui a toujours honoré ses loyers et dispose d'un dossier administratif complet auprès de la commune;

Considérant que le requérant prend un second moyen de l'excès de pouvoir, de la violation des formes prescrites à peine de nullité, et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il expose que rien dans l'extrait de la décision qui lui a été communiqué ne permet de comprendre pourquoi il se justifiait de renouveler le bail en gré à gré avec l'ancien locataire alors que, placée dans une situation similaire en 2004, la partie adverse avait renoncé à un tel renouvellement et avait procédé par adjudication restreinte;

Considérant que la partie adverse répond que l'article L1222-1 du CWaDEL accorde aux communes le libre choix de la procédure en ce qui concerne le mode de passation d'un marché, que le fait d'avoir recouru par le passé à l'adjudication restreinte est sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué, qu'elle n'est pas tenue de procéder systématiquement par un mécanisme déjà utilisé et peut décider d'utiliser un autre procédé de renouvellement et qu'eu égard à l'analyse du premier moyen, la motivation de l'acte attaqué satisfait au prescrit légal;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que l'article L-1222-1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (CWaDEL) prévoit : «Le conseil arrête les conditions de location ou de fermage et de tous autres usages des produits et revenus des propriétés et droits de la commune»; qu'aucune disposition légale n'impose le recours à l'adjudication publique pour décider du choix du locataire d'un droit de chasse; que le principe constitutionnel d'égalité n'implique pas, à défaut de disposition légale, que les communes seraient tenues de recourir à l'adjudication publique ou restreinte pour administrer leurs bois et forêts; que le conseil communal peut donc décider d'attribuer de gré à gré une location de chasse, voire d'opter en principe pour la reconduction des baux en cours et d'accorder ainsi une priorité au locataire sortant; que, toutefois, lorsqu'il adopte une telle décision, il doit le faire en tenant compte de l'ensemble des éléments du dossier et dans le respect du principe d'égalité;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort du dossier administratif et des pièces produites au cours de l'instruction du dossier qu'à l'approche de l'échéance du

bail de chasse litigieux, la partie adverse a arrêté le cahier des charges y relatif, lequel organise en son article 8 la procédure de location; que ce cahier des charges a été modifié par une délibération du 3 avril 2014, puis par une délibération du 22 mai, qui modifie des détails de procédure; que ces délibérations reprennent le principe consistant à arrêter les conditions de la nouvelle location, puis à privilégier la reconduction sur ces bases du locataire sortant plutôt que l'organisation d'un appel aux candidats; que ce principe était déjà prévu par la version antérieure dont la partie adverse n'a produit que le texte «mis à jour le 28 janvier 2014», la date de son adoption n'étant pas précisée;

Considérant qu'au moment d'arrêter les conditions du nouveau bail et de décider du mode de location, la partie adverse avait connaissance de l'intérêt d'Eric Dasnois, qui souhaitait une diminution du loyer, et de celui du requérant, qui ne mentionnait aucun prix; qu'elle a pris l'avis du département Nature et Forêts, lequel lui a été transmis le 18 novembre 2013; que ni la réponse donnée le 18 novembre par D. Storms, chef de cantonnement de Virton, ni aucun autre élément produit par la partie adverse, n'établit que l'administration régionale aurait eu connaissance de la candidature spontanée du requérant; que les délibérations du conseil communal des 3 avril et 22 mai 2014 n'en font pas davantage état; que le collège a informé Eric Dasnois qu'il serait préférable qu'il renonce à toute diminution de loyer, notamment en raison de l'existence «d'un autre amateur potentiel», c'est-à-dire le requérant, mais que ce dernier n'a été ni invité à faire offre de prix, ni informé du prix souhaité par la commune; que, si le locataire sortant se trouve dans une situation objectivement différente de celle des autres amateurs, cette différence ne suffit pas à justifier que toute candidature autre que la sienne puisse être écartée sans aucun examen; que, dès lors, les délibérations du conseil communal relatives à la relocation du bail de chasse en cause, ainsi que la délibération du collège communal du 5 juin 2014, ont été adoptées en violation du principe d'égalité et de non discrimination; qu'aucune raison n'a été indiquée au requérant pour lui expliquer les motifs ayant conduit à écarter sa candidature; que les deux moyens sont fondés,

D E C I D E :

Article 1er.

Sont annulés :

- l'article 8 du cahier des charges pour la location du droit de chasse en forêt communale, concernant le lot Bois Lavaux et Haut Bois, tel qu'arrêté par le conseil communal de Meix-devant-Virton le 3 avril 2014 et modifié le 22 mai 2014;

- la décision du 5 juin 2014 par laquelle le collège communal de Meix-devant-Virton approuve la location du droit de chasse du Bois Lavaux et du Haut Bois aux locataires sortants, à savoir Eric Dasnois et son associé, aux conditions fixées par le conseil communal les 3 avril et 22 mai 2014, pour la période du 1er juillet 2014 au 30 juin 2023.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le huit janvier deux mille seize par :

M.	M.	LEROY,	président de chambre,
M.	I.	KOVALOVSZKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D.	DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	R.	GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

R. GHODS M. LEROY