CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 215.785 du 17 octobre 2011

G./A.199.365/VI-19.036

En cause : **HOGGE** Didier**,**

ayant élu domicile chez
Mes Gaëtan GOISSE et
Vincent LAMAL, avocats,
rue Pépin, n° 26,
5000 Namur,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Défense.

Partie intervenante :

de SAUVAGE-VERCOUR Guy,

ayant élu domicile chez
Mes Etienne GREGOIRE et
Antoine GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden, n° 21,
4000 Liège.

LE PRESIDENT DE LA VIe CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête unique introduite le 14 février 2011, Didier HOGGE demande l'annulation et la suspension de l'exécution de la décision relative à l'adjudication publique survenue en date du 16 décembre 2010 portant sur l'octroi d'un droit de pacage, sur des terrains du camp militaire de Marche-en-Famenne (Camp Roi Albert), réparti en quatorze lots, période 2011 à 2015 et pour autant que de besoin de "tous les actes administratifs antérieurs et postérieurs à ladite adjudication".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

La partie adverse a fait parvenir une note d'observations et le dossier administratif.

M. le Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat Bernard DEROUAUX a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

Une ordonnance du 5 août 2011 convoque les parties à comparaître le 9 septembre 2011 à 10 heures 30.

Le rapport et l'ordonnance ont été notifiés aux parties.

Par une requête introduite le 16 août 2011, Guy de SAUVAGE-VERCOUR demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Mme le Président de chambre Odile DAURMONT a exposé son rapport.

Me Jean-Bernard KEFER, loco Mes Gaëtan GOISSE et Vincent LAMAL, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M. Valery DE SAEDELEER, capitaine-commandant, comparaissant pour la partie adverse et Me Antoine GREGOIRE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur chef de section, Bernard DEROUAUX, a donné son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

Les éléments de fait nécessaires à la solution du litige se présentent comme suit :

III. 1. En date du 28 juin 2001, un droit de pacage sur le domaine militaire du camp Roi Albert de Marche-en-Famenne a été concédé par enchères publiques à divers adjudicataires, dont le requérant Didier HOGGE.

Cette concession a été conclue pour un terme de neuf années consécutives, prenant cours le 1er juillet 2001 pour se terminer le 30 juin 2010. Le cahier des charges relatif à cette concession a été soumis aux dispositions de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages.

III. 2. Par un courrier du 24 février 2010, Joëlle BAYET, inspectrice principale a.i. auprès du bureau des recettes domaniales et amendes pénales de Marche-en-Famenne, fait part à son administration du souhait du lieutenant-colonel breveté d'état-major Yves GOESSENS, directeur du 8ème centre régional d'infrastructure, que le prochain contrat ne soit plus soumis aux dispositions de la loi du 4 novembre 1969 précitée. Elle précise en effet dans sa lettre :

" L'objet du contrat étant des terrains situés sur le camp militaire en zone Natura 2000, un certain nombre d'exigences relativement aux conditions d'accès du site, aux conditions d'entretien du site, ..., sont imposées au preneur. De plus, les terrains concédés se situant sur le domaine militaire, ceux-ci peuvent toujours être utilisés à des fins militaires. De par toutes les exigences imposées au preneur, les droits du «locataire» se trouvent donc fortement restreints. Il ne s'agirait pas, dans ce cas présent, d'une location au sens strict du terme, mais bien d'une autorisation d'usage limité sur le domaine militaire en zone Natura 2000.

De plus, en sortant du cadre de la loi du 4 novembre 1969, l'adjudication ne serait plus soumise aux règles du «loyer» maximum (Revenu cadastral X indice légal) à ne pas dépasser et, surtout, permettrait d'éviter le droit de préférence octroyé à l'exploitant sortant en cas de dépassement du maximum autorisé. Ce droit de préférence réduit très fortement les chances de tout autre amateur d'obtenir le droit de faire paître ses animaux sur le camp militaire de Marche E/F. Des enchères publiques permettraient l'adjudication au plus offrant ou, en cas d'adjudication par soumission, un tirage au sort serait prévu pour départager les offres d'un même montant.".

Joëlle BAYET termine sa lettre en demandant l'autorisation de principe d'établir un cahier des charges qui ne serait plus soumis aux dispositions de la loi du 4 novembre 1969.

III. 3. Par un courrier du 13 avril 2010, Joëlle BAYET communique au directeur du 8ème centre régional d'infrastructure que son administration a marqué son accord pour établir un cahier des charges qui ne soit plus soumis aux règles de la loi du 4 novembre 1969.

III. 4. Par courrier du 10 mai 2010, le lieutenant-colonel breveté d'état-major Yves GOESSENS informe le requérant que, pour des raisons administratives, il s'avère impossible d'organiser une réadjudication des concessions agricoles sur le camp Roi Albert 1er dans les délais prévus. Il lui propose dès lors de prolonger la concession actuelle jusqu'au 31 décembre 2010.

III. 5. En mai 2010, le requérant décide de prolonger la concession jusqu'au 31 décembre 2010.

III. 6. Le 24 novembre 2010, le nouveau cahier des charges est approuvé par la direction générale des ressources matérielles/division CIS & infrastructure.

III. 7. Par un courrier du 1er décembre 2010, le major administrateur militaire Luc DELHOUX, directeur du 8ème centre régional d'infrastructure, informe le requérant que les lots faisant l'objet d'un nouveau droit de pacage seront mis en adjudication publique le 16 décembre 2010 et l'invite à prendre connaissance des modalités reprises au cahier des charges annexé.

III. 8. En vue de la séance d'adjudication, le requérant remet une offre pour les lots nos 5, 6 et 7.

III. 9. Le 16 décembre 2010 a lieu, au bureau des recettes domaniales à Marche-en-Famenne, l'adjudication publique d'un droit de pacage, sur des terrains dépendant du domaine militaire du camp Roi Albert 1er, réparti en quatorze lots.

le lot no 1 a été adjugé	à Bernadette LESCEUX;
le lot no 2,	à Pascal LAMBERT;
les lots nos 3, 4, 5 et 11,	à Guy de SAUVAGE VERCOUR;
le lot no 6,	à Christelle DELBRUYERE;
les lots nos 7, 9 et 12,	à Philippe LAMBORAY;
les lots nos 8 et 13,	à José LAMBORAY;
le lot no 10,	à Albert HOGGE;
le lot no 14,	à Marc DUMONT.

L'adjudication survenue le 16 décembre 2010 constitue l'acte attaqué dans le présent recours.

III. 10. Le 17 décembre 2010, Joëlle BAYET transmet au directeur du 8ème centre régional d'infrastructure une copie du procès-verbal qui a été dressé à la suite de l'adjudication provisoire prononcée le 16 décembre 2010.

III. 11. Le 24 décembre 2010, le major administrateur militaire Luc DELHOUX informe le receveur des domaines que le procès-verbal d'adjudication a été approuvé et que les concessions peuvent être octroyées à partir du 1er janvier 2011 jusqu'au 31 décembre 2015.

III. 12. Par envois recommandés du 28 décembre 2010, Joëlle BAYET notifie les concessions aux différents adjudicataires.

III. 13. Il ressort du dossier de la partie requérante, qu'à la veille de l'adjudication du 16 décembre 2010, ses conseils auraient adressé une lettre officielle par fax et recommandé à la partie adverse, à l'attention du directeur du 8ème centre régional d'infrastructure qui organisait la mise en adjudication, dénonçant l'irrégularité tenant à l'abolition des dispositions impératives contenues dans la loi du 4 novembre 1969.

III. 14. Le 30 décembre 2010, Joëlle BAYET communique au requérant qu'il n'a été déclaré adjudicataire d'aucun lot.

IV. RECEVABILITE DE LA REQUETE EN INTERVENTION

Par une requête introduite le 16 août 2011 - soit dans le délai d'intervention de quinze jours prévu par l'article 21bis, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 -, Guy de SAUVAGE-VERCOUR demande à être reçu en qualité de partie intervenante. En tant qu'adjudicataire de certains des lots dont l'attribution est critiquée par le présent recours, il a intérêt à intervenir. La requête en intervention est accueillie.

Postérieurement au dépôt de sa requête en intervention, par un courrier recommandé daté du 31 août 2011 - soit après l'expiration du délai d'intervention -, Guy de SAUVAGE-VERCOUR fait parvenir au Conseil d'Etat un mémoire complémentaire en intervention. Lorsque le membre de l'auditorat désigné fait immédiatement rapport, l'article 21bis, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat précitées prévoit que le tiers intéressé dispose d'un délai de quinze jours prenant cours à dater de la notification du rapport pour introduire sa "demande en intervention exposant les moyens" et le dépôt d'un mémoire complémentaire en intervention n'est pas prévu. Il y a donc lieu d'écarter ce document des débats.

V. DISPARITION PARTIELLE DE L'OBJET DU RECOURS

L'arrêt n° 215.784 de ce jour rendu dans l'affaire inscrite sous le n° G./A.199.358/VI-19.033 a annulé la décision relative à l'adjudication publique du 16 décembre 2010 portant sur l'octroi d'un droit de pacage sur les terrains du camp militaire de Marche-en-Famenne en tant qu'elle attribue les lots nos 2, 10, 11, 12, 13 et 14.

Il n'y a plus lieu de statuer sur le recours en tant qu'il poursuit l'annulation et la suspension de l'adjudication de ces lots.

VI. RECEVABILITE DU RECOURS

VI. 1. La note d'observations

La partie adverse soulève trois exceptions d'irrecevabilité :

" a. Selon l'article 2, § 1er, 3°, du Règlement général de procédure, la requête doit contenir un exposé des faits et des moyens.

L'exposé des moyens consiste en une description suffisamment claire et précise de la règle de droit qui a été transgressée et de la manière dont cette règle a été transgressée.

L'exposé des moyens est un élément essentiel de la requête puisqu'il permet à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte et au Conseil d'Etat d'examiner le bien-fondé de ces griefs.

En l'espèce la requête indique une violation de différentes règles de droit - violation de la loi sur les baux à ferme, violation des droits de la défense, du défaut de motivation, violation du principe patere legem quam ipse fecisti - mais n'indique pas en quoi ces règles ont été violées par la partie adverse. Par ailleurs, la méconnaissance des règles citées ne repose sur aucune argumentation. Or, un moyen qui ne contient pas d'argumentation n'est pas un moyen.

Par conséquent, l'absence de moyen entraîne l'irrecevabilité du recours.

b. A titre subsidiaire, selon l'article 1er du cahier des charges, l'adjudication ne sera définitive qu'après approbation du procès-verbal d'adjudication. Dès lors, le PV d'adjudication, établi le 16 décembre 2010, n'est que provisoire et ne peut faire grief au requérant. Il ne peut donc être considéré comme un acte attaquable.

c. A titre infiniment subsidiaire, le requérant entreprend la suspension de l'exécution des 14 lots de la concession. Or, il n'a soumissionné que pour 3 lots, à savoir les lots n° 5, 6 et 7.
Le requérant n'a par conséquent pas d'intérêt à l'égard des autres lots.".

VI. 2. La décision du Conseil d'Etat

VI.2.1. Concernant l'absence de moyen de droit

Il apparaît, en tout cas, de la requête qu'un moyen est pris de la violation de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages, notamment de son article 7, en ce que la décision attaquée attribue la concession d'un droit de pacage sur des parcelles affectées à l'exploitation agricole, en application d'un cahier des charges qui écarte la limitation du fermage au taux légal et le recours corrélatif à des critères de préférence.

Subsidiairement, un autre moyen est pris du défaut de motivation formelle et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en ce que le cahier des charges modifie substantiellement le régime de concession antérieurement appliqué par la partie adverse, en écartant l'application de la limitation des fermages, sans que cette dérogation aux dispositions impératives de la loi n'ait fait l'objet d'une motivation généralement quelconque.

La première exception est dès lors rejetée.

VI.2.2. Concernant l'acte susceptible de recours

Aucune notification de la décision d'attribution ne semble avoir été faite au requérant.

Dans ces conditions, il ne peut lui être reproché de ne pas cibler avec précision l'acte qui constitue la décision finale.

Au demeurant, la partie requérante vise expressément le procès-verbal d'adjudication du 16 décembre 2010 et "pour autant que de besoin (…) tous les actes administratifs antérieurs et postérieurs à ladite adjudication".

L'exception d'irrecevabilité est par conséquence rejetée.

VI.2.3. Concernant l'intérêt du requérant

Le requérant n'ayant soumissionné que pour certains lots, son intérêt à agir est limité à la partie de la décision attaquée qui attribue un droit de pacage sur ces lots, ce qui ne rend pas sa requête radicalement irrecevable.

Le recours n'est recevable qu'en tant qu'il vise la partie de la décision attaquée qui attribue un droit de pacage sur les lots n°s 5, 6 et 7. Le recours en annulation et la demande de suspension sont rejetés pour le surplus.

VII. <u>PREMIER MOYEN</u>

VII. 1. <u>La requête</u>

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 7 de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages,

En ce que la décision attaquée attribue la concession d'un droit de pacage sur des parcelles affectées à l'exploitation agricole, en application d'un cahier des charges qui écarte la limitation du fermage au taux légal et le recours corrélatif à des critères de préférence,

Alors que l'article 7 dispose que : "Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux redevances dues du chef de concessions consenties par les pouvoirs publics et ayant pour objet la jouissance ou l'exploitation d'un bien rural."; qu'à ce titre l'article 2, § 1, alinéa 1er, qui dispose que : "Pour les terres données en location, les fermages maxima autorisés correspondent à leur revenu cadastral affecté d'un coefficient" devait être respecté.

VII. 2. La note d'observations

Dans sa note d'observations, la partie adverse ne prend pas position sur le fond du litige.

VII. 3. La requête en intervention

Dans sa requête, la partie intervenante fait valoir ce qui suit :

" En application des articles 540, 541 du Code Civil et surtout du décret du 22 novembre 1790 relatif aux domaines nationaux, aux échanges et concessions et aux apanages, les biens du domaine militaire, et donc ceux du camp militaire de Marche-en-Famenne, font partie du domaine public, ceux-ci faisant partie du domaine militaire affecté au service de l'armée. Ainsi, font notamment partie du domaine public les biens qui y sont affectés par une loi.

Le fait que la loi sur le bail à ferme constitue une loi impérative n'est pas l'élément essentiel.
C'est plutôt la question de la démarcation entre les biens du domaine public et du domaine privé qui l'est.
Les biens du domaine public sont régis par des règles particulières.
La concession domaniale est un contrat par lequel l'autorité administrative concédante permet à un usager déterminé d'occuper une parcelle délimitée du domaine public à titre privatif ou exclusif, mais de façon précaire et révocable et généralement moyennant le paiement d'une redevance (et non d'un fermage au sens de la loi sur les baux à ferme). En l'espèce, les biens litigieux qui font l'objet de la concession de droit de pacage font partie du domaine public de sorte que la loi sur le bail à ferme n'est en aucun cas applicable."

VII. 4. La demande de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle

La demande de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, formulée oralement à l'audience par la partie averse, est tardive et, partant, irrecevable.

VII. 5. La décision du Conseil d'Etat

La concession du droit de pacage sur des parcelles du camp militaire de Marche-en-Famenne, divisées en quatorze lots remodelés par rapport à l'adjudication de 2001, constitue au sens de l'article 7 de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages, une concession consentie par les pouvoirs publics et ayant pour objet la jouissance ou l'exploitation d'un bien rural, la notion de bien rural tenant au lien entre le bien et l'activité agricole du preneur.

Au demeurant, cette qualification était celle retenue dans le cahier des charges de 2001 sur le même objet.

Les restrictions des droits du preneur tenant à l'utilisation du domaine à des fins militaires, et aux limitations d'accès aux parcelles, étaient déjà présentes dans la concession accordée en 2001.

En ce qui concerne la désignation du domaine militaire de Marche-en-Famenne comme zone Natura 2000, la loi du 12 juillet 1973 relative à la conservation de la nature, siège de la matière en Région wallonne, ne vise pas à réglementer l'exploitation agricole et forestière. Les restrictions qui résultent de la protection de la faune et de la flore ne modifient pas radicalement l'affectation des parcelles.

Par ailleurs, si la concession du droit de pacage ne constitue pas une location au sens strict du terme, elle confère cependant plus de droits au preneur qu'une simple "autorisation d'usage limité sur le domaine militaire en zone Natura 2000".

Finalement, le motif déterminant paraît bien être d'échapper aux règles du loyer maximum "et, surtout, d'éviter le droit de préférence octroyé à l'exploitant sortant en cas de dépassement du maximum autorisé. Ce droit de préférence réduit très fortement les chances de tout autre amateur d'obtenir le droit de faire paître ses animaux sur le camp de Marche E/F.".

Comme le fait valoir le requérant, l'article 7 de la loi du 4 novembre 1969 précitée a un caractère impératif et s'applique aux redevances dues du chef de concessions consenties par les pouvoirs publics, de sorte que la partie adverse n'avait pas le choix de se placer en dehors de ce cadre légal.

Comme l'indiquent les auteurs du Répertoire notarial :

" L'article III/7 de la loi du 4 novembre 1969 a étendu l'application de ces dispositions aux redevances dues pour des concessions d'exploitation ou, plus généralement, de jouissance d'un bien rural consenties par des pouvoirs publics (supra, n° 24)."

Le régime des fermages maxima autorisés correspondant au revenu cadastral affecté d'un coefficient, prévu à l'article 2, § 1, alinéa 1er, de la loi du 4 novembre 1969 était d'application pour l'attribution de la concession du droit de pacage et la partie adverse avait l'obligation de prévoir, à peine de nullité, dans le cahier des charges, les critères qui détermineront le choix du locataire, conformément à l'article 6 de la même loi.

Dès lors, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 7 de la loi du 4 novembre 1969, le moyen est fondé.

Il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen de la requête qui, à le supposer fondé, ne pourrait conduire à une annulation plus étendue.

L'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle attribue un droit de pacage sur les lots nos 5, 6 et 7 rend sans objet la demande qui poursuit la suspension de l'exécution de la décision d'attribution de ces trois lots. Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension en tant qu'elle est dirigée contre cette partie de l'acte attaqué.

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par Guy de SAUVAGE-VERCOUR est accueillie.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur le recours en tant qu'il poursuit l'annulation et la suspension de l'adjudication des lots nos 2, 10, 11, 12, 13 et 14.

Article 3.

Est annulée la décision relative à l'adjudication publique survenue en date du 16 décembre 2010 portant sur l'octroi d'un droit de pacage sur des terrains du camp militaire de Marche-en-Famenne (Camp Roi Albert) en tant qu'elle attribue les lots nos 5, 6 et 7.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension en tant qu'elle est dirigée contre cette partie de la décision attaquée.

Article 4.

Le recours en annulation et la demande de suspension sont rejetés pour le surplus.

Article 5.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 175 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le dix-sept octobre deux mille onze par :

Mme Odile DAURMONT, Président de chambre,
M. Vincent DURIEUX, Greffier.

Le Greffier, Le Président,

Vincent DURIEUX. Odile DAURMONT.