

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 228.419 du 19 septembre 2014

A. 199.601/XIII-5839

En cause : **l'Association sans but lucratif AVALA,**
ayant élu domicile chez
Me Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

Demanderesse en intervention :

la Commune de Stoumont,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 mars 2011 par l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) AVALA qui demande l'annulation des "permis d'exploiter délivrés par le chef de cantonnement du département de la nature et des forêts du cantonnement d'Aywaille relatifs aux lots 1 à 22 de la vente de bois de chauffage du 10 novembre 2010 de la commune de Stoumont";

Vu la requête introduite le 22 juin 2011 par laquelle la commune de Stoumont demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 5 juillet 2011 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. TELLIER, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 24 juillet 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 septembre 2014 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} BOLLY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me C. HECQ, loco Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me J.-M. RIGAUX, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. TELLIER, auditeur;

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 :

1. A une date non autrement précisée, l'administration communale de Stoumont annonce qu'une attribution publique de 22 lots de bois de chauffage cédés de gré à gré - coupes de l'ordinaire 2011 - aura lieu le 10 novembre 2010, aux conditions du cahier général des charges pour la vente des coupes de bois dans les forêts communales arrêté par le collège provincial de Liège le 24 mai 2007, complété par les clauses particulières reprises au catalogue. Cette annonce énonce les modalités de la vente, en application de l'article 4 du cahier des charges, et précise que tout chef de ménage intéressé par l'obtention d'un lot doit en faire part par courrier à l'administration communale au plus tard pour le 29 octobre 2010.

2. Par lettre du 3 novembre 2010, adressée à l'inspecteur général du département de la nature et des forêts de la Région wallonne, le président de l'A.S.B.L. AVALA sollicite, au nom de son association, l'annulation de l'attribution publique, qu'il estime contraire au Code forestier et au cahier des charges pour la vente de coupes de bois dans les forêts des administrations subordonnées et dont il

considère, à titre subsidiaire, qu'elle représente un manque à gagner pour les finances communales. Il demande également que l'administration communale soit fermement enjointe à respecter intégralement les prescrits légaux.

3. Par courrier électronique du 19 novembre 2010, le chef de cantonnement d'Aywaille informe l'employée de l'administration communale de Stoumont en charge du dossier que, "lors des prochaines ventes de bois de chauffage, sur l'annonce, il y aura lieu d'utiliser la terminologie suivante :

« Aux conditions du cahier général des charges pour la vente des coupes de bois dans les bois et forêts des personnes morales de droit public belge autres que ceux de la Région wallonne, complété par les clauses particulières reprises au catalogue» au lieu de «Aux conditions du cahier général des charges pour la vente des coupes de bois dans les forêts communales arrêté par le collège provincial de Liège, le 24 mai 2007, complété par les clauses particulières reprises au catalogue».

En effet, depuis l'adoption du nouveau Code forestier en mai 2009, le cahier des charges de 2007 n'est plus d'application et le collège provincial n'intervient plus du tout dans les ventes de bois".

4. La plainte déposée par l'A.S.B.L. AVALA est complétée par une lettre de son conseil, datée du 22 novembre 2010, dans laquelle il rappelle ses griefs.

5. Par courrier électronique du même jour, le chef de cantonnement d'Aywaille adresse à l'autorité régionale plusieurs pièces ainsi qu'un commentaire relatif à la plainte déposée par l'A.S.B.L. AVALA.

6. L'inspecteur général du département de la nature et des forêts répond au conseil de l'A.S.B.L. AVALA par lettre du 24 novembre 2010 et lui confirme, après analyse des documents à disposition et enquête, que la vente de 22 lots de bois de chauffage de la commune de Stoumont le 10 novembre 2010 est parfaitement conforme au décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier.

7. Par délibérations du 26 novembre 2010 et du 3 décembre 2010, le collège communal de Stoumont décide d'approuver, respectivement, les contrats relatifs à la vente de gré à gré en forêt communale des lots n^{os} 1 à 4 et 6 à 22 établis au nom des personnes qu'il liste et le contrat relatif à la vente de gré à gré en forêt communale du lot n^o 5 établi au nom de la personne qu'il désigne.

8. Par lettre du même jour, le conseil de l'A.S.B.L. AVALA répond à l'inspecteur général du département de la nature et des forêts et réitère, au cas où le

permis d'exploiter devrait être délivré par l'administration, sa demande d'accès à l'information.

9. Par lettre du 11 février 2011, le conseil de l'A.S.B.L. AVALA s'étonne de l'absence de suite réservée à son courrier du 26 novembre 2010 et, ayant été informé que des permis d'exploiter auraient été délivrés, rappelle à nouveau la demande d'accès à l'information formulée par sa cliente.

10. Les permis d'exploiter les lots 1 à 22 de la vente de bois de chauffage du 10 novembre 2010 par la commune de Stoumont sont délivrés à une date inconnue par le chef de cantonnement du département de la nature et des forêts. Il s'agit des actes attaqués.

11. Copies de ces permis d'exploiter sont transmises au conseil de l'A.S.B.L. AVALA par lettre du 11 mars 2011. Les permis d'exploiter transmis ne sont pas datés;

Considérant que, par requête introduite le 22 juin 2011, la commune de Stoumont demande à intervenir en la cause; que si elle a produit une délibération de son collège communal décidant d'intervenir, elle reste en défaut, nonobstant l'invitation expresse de l'auditeur, de produire la délibération de son conseil communal autorisant le collège communal à intervenir; qu'il s'ensuit que la requête en intervention est irrecevable;

Considérant que, dans sa requête introductive, l'association requérante expose que le permis d'exploitation forestière est un permis environnemental qui en principe intéresse le but et l'intérêt collectifs qu'elle poursuit; qu'elle précise que l'absence d'état des lieux et l'absence de garanties financières suffisantes sont des vices de l'acte attaqué, susceptibles de mener à la perpétuation de la politique actuelle de dégâts forestiers non indemnisés et non réparés sur les chemins et dans les massifs forestiers de la commune de Stoumont; qu'elle évoque que, par exemple, tous les habitants se plaignent de l'état des chemins forestiers, lequel résulte de l'absence de suivi rigoureux des permis d'exploiter octroyés en matière forestière; qu'elle fait encore valoir que "le prix beaucoup trop bas auquel le bois est vendu et les conditions dignes d'une loterie coloniale qui précède la vente portent atteinte au respect que l'on doit à cette matière première et à la forêt qui le produit"; qu'elle considère "qu'il est difficile de demander d'effectuer des économies d'énergie, de mieux respecter ou de mieux gérer la forêt si la commune gaspille cette ressource";

Considérant que la partie requérante réplique que la position de la partie adverse selon laquelle un permis d'exploiter forestier n'est pas un acte modifiant

l'ordonnancement juridique n'est pas compréhensible dès lors que, quelle que soit la nature du pouvoir d'appréciation de l'agent habilité à délivrer ce permis, l'acheteur ne peut, selon l'article 80 du Code forestier, commencer l'exploitation sans ce permis; qu'elle cite l'article 3, 10^o, du même Code, lequel définit la notion d'exploitation, et expose que ce permis permet la coupe d'arbres et leur débardage, qui sont des opérations particulièrement significatives pour l'environnement, "un arbre qui s'abat n'étant pas seulement un arbre en moins, mais un arbre qui va causer des dégâts au sol et aux autres végétaux, et le débardage étant une opération qui est susceptible de causer des dégâts au sol et à la flore"; qu'elle estime qu'on ne voit pas comment un acte administratif qui aurait de telles conséquences environnementales ne tomberait pas sous la compétence d'annulation du Conseil d'Etat et ne rencontrerait pas l'intérêt collectif de la requérante; qu'elle considère qu'il ne s'agit en aucun cas d'un acte confirmatif et renvoie au Répertoire pratique du droit belge, Tome VI, verbo "Forêt", n^{os} 286 et 287; qu'elle expose que certains griefs spécifiques, qui sont soutenus dans le recours et qui touchent à l'absence d'état des lieux et à l'absence de garantie financière suffisante préalable à l'exploitation, "sont susceptibles d'être en lien avec des dégâts forestiers d'autant plus facilement commis par les exploitants qu'ils savent qu'ils ne devront pas les indemniser"; qu'elle considère également que "les dégâts importants créés aux chemins, qui les rendent parfois impraticables, sont également une atteinte aux droits, encadrés par le Code forestier, des habitants de bénéficier de leur environnement naturel et de se promener dans la forêt"; qu'elle fait valoir que "les reproches qui sont en lien avec les prix bradés et pratiqués lors de ces coupes de bois menant à l'exploitation litigieuse ne sont pas sans importance symbolique" et considère que, "de la même façon que la Région wallonne a prôné le prix-vérité de l'eau, afin notamment de sensibiliser nos concitoyens sur la valeur de la ressource hydrique, le juste prix du bois est de nature à sensibiliser les citoyens sur l'importance de la protection de la ressource ligneuse";

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie requérante rappelle que, selon elle, les permis d'exploiter sont illégaux non seulement parce qu'il y a eu délivrance de ces permis sans réalisation d'un état des lieux, et sans cautionnement mais aussi parce que le cahier des charges qui a servi à la vente et qui a été communiqué aux acquéreurs de lots n'était pas le cahier des charges en vigueur; qu'elle note que le délai d'exploitation autorisée par les permis attaqués expirait le 31 mars 2012 mais est prorogeable sur la base de l'article 31, § 2, du cahier des charges pour la vente des coupes de bois dans les forêts des administrations subordonnées; qu'elle indique encore qu'il "est peut-être exact de dire que le permis d'exploiter n'a aucune valeur légale" mais estime qu'en délivrant ces permis, la partie adverse "a détourné la loi, puisque - comme elle le reconnaît - elle n'avait aucune intention de faire d'état des lieux"; qu'elle expose que dans d'autres situations, "le Conseil d'Etat a été amené, alors que l'acte administratif n'avait pas de portée par

l'effet même de la loi [...] à purger l'ordonnancement juridique de ce permis pour mettre fin à une ambiguïté contraire à l'ordre social" et demande qu'en l'espèce, "le Conseil d'Etat tranche un nœud gordien"; qu'elle regrette que son intérêt soit contesté alors qu'elle "met en évidence une pareille situation contraire à l'intérêt général et susceptible d'amener à des dégâts forestiers non réparés balafrant la forêt et restant à charge des pouvoirs publics"; que selon elle, son intérêt doit être présumé irréfragablement en vertu des articles 2.5 et 9.3 de la Convention d'Aarhus; qu'elle expose encore que "le laxisme et la mauvaise exécution des permis d'exploiter découlent du caractère fallacieux de ceux-ci, sur base d'une condition dont on sait qu'elle ne sera pas respectée"; qu'enfin, elle fait valoir que la règle de la caution préalable et la règle de l'état des lieux préalable sont des règles qui visent à protéger l'environnement, soit l'intérêt collectif qu'elle poursuit, que "ces règles visent d'abord à conscientiser l'adjudicataire par rapport à ses obligations", qu'"elles ont un rôle préventif visant à éviter des dégâts ou des débordements" et que "porter atteinte à la crédibilité de la législation environnementale, et ici forestière, crée en soi un préjudice à l'intérêt collectif et symbolique" qu'elle défend; que, selon elle, la charge de la preuve du défaut de lien causal entre "ce laxisme et des dégâts concrets" pèse sur la partie adverse et les moyens doivent être mis en lien avec l'intérêt; qu'elle ajoute que "si ces arguments ne suffisaient pas, il y aurait lieu de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle";

Considérant que, sur la question de la compétence du Conseil d'Etat à connaître du présent recours, il convient tout d'abord de rappeler que l'article 80 du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier est rédigé comme suit :

- " L'acheteur ne peut commencer l'exploitation sans un permis d'exploiter délivré par l'agent désigné comme tel par le Gouvernement, conformément aux dispositions du cahier des charges.
Le permis d'exploiter n'est pas délivré si les prescriptions des articles 73 à 77, 79 et les dispositions du cahier des charges relatives à son octroi n'ont pas été respectées";

que les articles 73 à 79 du même Code disposent, quant à eux, ce qui suit :

- " Chapitre V. - Des ventes de coupe, d'arbres ou de produits de la forêt.

Section 1^{ère}. - Dispositions générales.

[...]

Art. 73. Toute vente de coupe, d'arbres ou de produits de la forêt, réglée ou non réglée par le plan d'aménagement, ne peut avoir lieu dans les bois et forêts des personnes morales de droit public que par voie d'adjudication publique.
Le jour, l'heure et le lieu de la vente sont annoncés au moins quinze jours à l'avance par tous les moyens usuels de publicité adaptés à l'importance de la vente. Le Gouvernement définit les modalités de publicité obligatoire.

Art. 74. Par dérogation à l'article 73, une vente peut avoir lieu de gré à gré aux conditions générales fixées par le Gouvernement lorsqu'elle porte sur l'un des objets suivants :

- 1° les coupes et arbres abattus pour lesquels aucune offre suffisante n'a été obtenue lors de deux ventes publiques organisées selon la procédure prescrite à l'article 73;
- 2° les chablis dans les coupes déjà adjudgées lorsqu'ils sont proposés aux adjudicataires de celles-ci;
- 3° les arbres à abattre d'urgence et les arbres abattus à enlever d'urgence pour des raisons sanitaires ou de sécurité;
- 4° les bois de délit;
- 5° les coupes et arbres abattus de valeur peu importante fixée par le Gouvernement;
- 6° les produits de la forêt de valeur peu importante fixée par le Gouvernement;
- 7° les bois destinés à la recherche scientifique;
- 8° les coupes de bois de chauffage réservées aux habitants d'une commune.

Sont applicables aux ventes de gré à gré, à l'exception de celles visées à l'alinéa 1^{er} 3°, 6° et 7°, les dispositions concernant les ventes par adjudication publique prévues aux articles 75, 77 et 78.

Art. 75. Toute vente effectuée en violation des articles 73, 74 et 77 ou de leurs arrêtés d'exécution est nulle de plein droit.

Art. 76. Toutes les contestations qui peuvent s'élever, pendant les opérations de l'adjudication, sur la validité des soumissions, des enchères ou des rabais, sur la solvabilité des enchérisseurs ou des cautions sont tranchées immédiatement par le président de séance.

Art. 77. Chaque adjudicataire est tenu de fournir, au moment de la vente, et séance tenante, les cautions et garanties exigées par le cahier des charges. A défaut par l'adjudicataire de fournir ces cautions et garanties, il est déchu de son adjudication. Il est procédé immédiatement à une nouvelle adjudication. L'adjudicataire déchu est tenu au paiement de la différence en moins entre son prix et celui de la revente, sans pouvoir réclamer l'excédent, s'il y en a. Les adjudicataires et les cautions sont tenus solidairement au paiement tant du prix que des dommages et intérêts, restitutions et amendes auxquels le marché pourrait donner lieu contre l'adjudicataire.

Art. 78. Les ventes de coupe, d'arbres ou de produits de la forêt, leur exploitation et les travaux de réaménagement sont faits conformément à un cahier des charges arrêté par le Gouvernement, sans préjudice de clauses complémentaires arrêtées par le propriétaire, lesquelles ne peuvent déroger au cahier des charges que dans les cas déterminés par le Gouvernement.

Section 2. - Dispositions particulières aux bois et forêts autres que les forêts domaniales.

Art. 79. Les ventes de coupe, d'arbres ou de produits de la forêt, de personnes morales de droit public, visées à l'article 52, alinéa 1^{er}, autres que la Région wallonne, sont faites à la diligence du collège communal ou de l'organe compétent de la personne morale de droit public, en présence de l'agent désigné comme tel par le Gouvernement qui remet un avis au propriétaire séance tenante. La vente ne devient définitive qu'après délibération du collège communal ou de l'organe compétent de la personne morale de droit public sur la vente";

Considérant que l'arrêté du 27 mai 2009 du Gouvernement wallon relatif à l'entrée en vigueur et à l'exécution du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code

forestier prévoit en son article 29 que le cahier des charges visé à l'article 78 du Code forestier est repris en annexe 5, pour les ventes de coupe d'arbres ou de produits de la forêt dans les bois et forêts des personnes morales de droit public belge autres que ceux de la Région wallonne; que l'article 28 de ce cahier général des charges est relatif à la délivrance du permis d'exploiter et est rédigé comme suit :

- " Les acheteurs ne pourront, à peine d'être considérés comme délinquants, commencer l'exploitation de leurs coupes qu'après avoir obtenu un permis d'exploiter qui sera délivré par le chef de cantonnement du ressort.
Le permis d'exploiter sera remis à l'acheteur ou à son délégué par l'agent des forêts responsable du triage si les conditions suivantes sont remplies :
- 1) vente définitive du lot conformément à l'article 9;
 - 2) paiement au comptant attesté ou, en cas de paiement avec caution bancaire, fourniture de la «promesse d'engagement à émettre une caution bancaire», selon les dispositions de l'article 13;
 - 3) établissement d'un état des lieux selon les dispositions de l'article 29";

Considérant que ces différentes dispositions conditionnant la délivrance des permis litigieux doivent être qualifiées d'objectives et ne nécessitent aucune appréciation de la part du chef de cantonnement; que, cependant, la seule circonstance qu'une contestation porte sur une décision qu'une autorité administrative estime avoir dû prendre sur la base d'une norme liant sa compétence n'implique pas nécessairement qu'elle ait pour objet direct et véritable un droit subjectif, ni que la compétence du Conseil d'Etat soit exclue; qu'en l'espèce, le recours de l'association requérante ne porte pas sur la méconnaissance d'un droit subjectif mais vise au respect de la légalité, en raison du grief que, selon elle, lui causent les actes attaqués dans la mesure où ils porteraient atteinte à son but; que c'est par conséquent à juste titre qu'elle a saisi le Conseil d'Etat d'un recours dirigé contre ces permis; qu'il ne peut être tiré argument du fait que "l'agent désigné comme tel par le Gouvernement" intervienne à la fois dans la procédure de vente et dans la délivrance du permis d'exploiter; qu'il résulte de l'article 2 de l'arrêté du 27 mai 2009 du Gouvernement wallon relatif à l'entrée en vigueur et à l'exécution du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier que cet agent est, dans le premier cas, le directeur des services extérieurs du département de la nature et des forêts de la direction générale opérationnelle - agriculture, ressources naturelles et environnement du service public de Wallonie ou de son délégué (article 2, alinéa 5) et, dans le second cas, le chef de cantonnement (article 2, alinéa 6); que, par ailleurs, l'avis émis par le premier dans le cadre de la procédure de vente, ne saurait dispenser le second de vérifier que les conditions fixées par les dispositions précitées sont respectées avant de délivrer les permis d'exploiter; que le Conseil d'Etat est compétent pour apprécier la légalité des actes attaqués;

Considérant, quant à la recevabilité, qu'en l'espèce, les permis d'exploiter délivrés portent tous la mention suivante : "Le présent permis n'est valable que s'il

est accompagné du procès-verbal d'état des lieux avant l'exploitation"; qu'il en résulte que ces permis n'ont été octroyés qu'à la condition qu'un état des lieux préalable ait été réalisé et que le procès-verbal l'attestant soit joint au permis lui-même;

Considérant qu'il ressort des mesures d'instruction effectuées par l'auditeur-rapporteur, que la partie adverse a indiqué dans une lettre du 25 novembre 2013 qu'"en pratique, comme l'enjeu était limité dans ces ventes de bois de chauffage par tirage au sort, il n'y a pas eu d'état des lieux systématique (le doute profitant à l'acheteur, mais le risque était en tout état de cause assez faible)"; qu'ainsi, alors que l'auditeur-rapporteur avait demandé, par un courrier du 23 octobre 2013, à ce que les procès-verbaux d'état des lieux avant l'exploitation soient joints au dossier administratif, aucune copie de ceux-ci n'a été communiquée de sorte qu'il y a lieu de conclure à leur inexistence;

Considérant, par ailleurs, que le délai d'exploitation autorisé par les actes attaqués expirait le 31 mars 2012;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, en l'absence des procès-verbaux d'état des lieux avant l'exploitation, la condition fixée par les permis attaqués n'a pas été réalisée, de sorte que ceux-ci n'ont pu produire valablement leurs effets; que cette condition ne pourra jamais être réalisée, le délai d'exploitation étant expiré; qu'en conséquence, l'association requérante ne justifie plus de son intérêt au recours dès lors qu'il vise des actes juridiques qui, s'ils existent, ne sont jamais devenus exécutoires; que, si l'exploitation des coupes a néanmoins été effectuée, il s'agit alors d'une exploitation sans titre qui constitue une infraction au Code forestier et à ses arrêtés d'exécution dont il n'appartient pas au Conseil d'Etat de connaître; que le recours n'est pas recevable,

D E C I D E :

Article 1.

La requête en intervention introduite par la commune de Stoumont est rejetée.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 175 euros, et à la charge de la demanderesse en intervention, à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-neuf septembre deux mille quatorze par :

MM.	HANOTIAU, président de chambre,	
	PAQUES, conseiller d'Etat,	
M ^{me}	BOLLY, conseiller d'Etat,	
M ^{me}	BERTIN, greffier assumé.	

Le Greffier assumé,

Le Président,

C. BERTIN.

M. HANOTIAU.