

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 260.832 du 27 septembre 2024

A. 243.038/VI-23.149

En cause : 1. **A.R.**,
 2. **J.Z.**,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Pierre BAUDINET, David WILLEMS et
 Pierre-Henry BAUDINET, avocats,
 rue Ernest Solvay 208
 4000 Liège,

contre :

1. **l'État belge**, représenté par la ministre de la Défense,
2. **l'État belge**, représenté par le ministre des Finances,

Parties requérantes en intervention :

1. **H.M.**,
2. **O.L.**

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 septembre 2024, les parties requérantes demandent, d'une part, la suspension selon la procédure d'extrême urgence de l'exécution de « la décision du 29 août 2024 relative à la concession des droits de fauchage avec récolte de foin et de culture au domaine militaire d'Eben-Emael, attribuant les lots 1, 2 et 3, à trois soumissionnaires dont l'identité n'est pas connue, communiquée le 13 septembre 2024 » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 24 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 septembre 2024.

Par une requête introduite le 26 septembre 2024, H. M. demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite le 26 septembre 2024, O. L. demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

La première partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

La seconde partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66,6°, et à l'article 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.

M. David De Roy, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Patricia Minsier, *loco* M^{es} Pierre Baudinet, David Willems et Pierre-Henry Baudinet, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^{me} Alice Bonte, Lieutenant-Colonel, comparaissant pour la première partie adverse, M^{me} Fabienne Roland, Conseiller général, comparaissant la seconde partie adverse, ainsi que les premier et second requérants en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M. Philippe Nicodème, auditeur adjoint au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits

Selon la relation qu'en donnent les requérants, les faits utiles à l'examen de la demande se présentent comme suit :

« 1. Les requérants sont tous deux agriculteurs et éleveurs.

2. Le premier requérant est agriculteur et éleveur et sa grand-mère avant lui, puis son père et son oncle, se sont vu attribuer des concessions d'exploitation sur des terrains de l'État, depuis le 10/10/1955, afin de défricher, dessoucher et nettoyer des zones couvertes de buissons et de ronces sur une surface de 5 hectares à l'entière satisfaction du ministère de la Défense de sorte que le père du requérant s'est vu concéder, dès 1962, une surface complémentaire de 15 hectares 83.

Bénéficiaire, selon le cahier des charges, d'un droit de préférence en qualité d'adjudicataire sortant, le premier requérant a continué de cultiver jusqu'à ce jour.

Le premier requérant, dont la précédente concession expirait le 31/10/2023, s'est encore vu autoriser à poursuivre amiablement son occupation jusqu'au 31/12/2023, l'adjudication n'ayant pu avoir lieu dans le délai tandis que son occupation s'est encore poursuivie début 2024 suite à un nouveau retard.

3. Etonnement, le cahier des charges de la nouvelle adjudication du 28/03/2024, a été remanié de sorte que le droit de préférence de l'adjudicataire sortant a été supprimé, au contraire de ce qui était prévu en 2014 et lors des adjudications précédentes.

Pour soumissionner, outre d'autres conditions, il était prévu à l'Article 6 que :
“ Une offre au maximum sera acceptée par n° de BCE (Banque Carrefour des Entreprises) lié à une activité agricole sur base du Code NACEBEL 01.1, 01.2, 01.3, 01.4, 05.5 ou 01.6 et une offre au maximum par siège social”;

4. Le premier requérant a regretté la suppression du droit de préférence qui lui aurait permis de finir sa carrière sur les terres de ses grand-mère et père mais a dû se résoudre à la volonté de l'ETAT BELGE sans bien comprendre ce revirement.

Lors de l'adjudication, toutes les offres étant ramenées au maximum prévu par la Loi sur la limitation des fermages, un tirage au sort était prévu 8 jours plus tard entre les soumissionnaires dont les soumissions devaient être préalablement validées.

Le résultat a été le suivant :

- Lot 1 : 4 soumissions :
[Z.] (adjudicataire)
[M.]
[A. L.]
[O. L.]

- Lot 2 : 3 soumissions :
[A. L.] (adjudicataire)
[O. L.]
[A. R.]

- Lot 3 : 4 soumissions :
[A. R.] (adjudicataire)
[A. L.]
[O. L.]
[Z.]

- Lot 4 : 1 soumission :
[H. H.] (adjudicataire).

5. Le premier requérant constatant que le pouvoir adjudicateur avait pris en compte 2 soumissions émanant de la même exploitation agricole relevant du même siège social s'en est plaint amiablement sans obtenir satisfaction et a dû se résoudre à saisir le Tribunal de première instance de Liège, division de Liège, par voie de référé.

Par son ordonnance du 18/04/2024 dans l'affaire 24/27/C, le Président du Tribunal a décidé :

“ Condamnons l'Etat Belge à suspendre la notification de l'acceptation de l'adjudication à la SRL [A. L.] du lot n° 2 pour la concession des droits de

fauchage avec récolte de foin, de pacage et de culture sur le domaine militaire du Fort d'EBEN-EMAEL pour la période du 1^{er} avril 2024 au 31 décembre 2030, à dater de la signification de la présente ordonnance, et jusqu'à l'adoption d'une nouvelle décision d'attribution dudit lot n° 2, après reconsidération de la régularité des soumissions déposées ;
Disons qu'en cas de non-respect de cette interdiction à dater de la signification, l'ETAT BELGE est condamné au paiement d'une astreinte unique de 7.500 euros ;
Autorisons [A. R.] à poursuivre la gestion de ses cultures sur les terrains relatifs au lot n° 2 litigieux jusqu'à la notification par l'ETAT BELGE d'une nouvelle décision d'attribution du lot n° 2 ou meilleur accord des parties ;
Laissons à charge de l'ETAT BELGE les droits d'inscription de la cause au rôle, dus en application de l'Article 269 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe ;
Condamnons l'ETAT BELGE aux dépens de [A. R.], non liquidés à défaut d'état déposé, l'indemnité de procédure étant liquidée à la somme de 112,50 euros, en ce compris la contribution de 24 euros au profit du fonds d'aide juridique de deuxième ligne, dont le demandeur a fait l'avance".

Ladite ordonnance a été signifiée avec commandement de faire par exploit d'Huissier du 18/04/2024 et que l'Etat Belge malgré Requête en réouverture des débats a officiellement acquiescé à ladite décision.

6. Le premier requérant, en toute bonne foi, pensait que l'Etat Belge exécuterait la décision et prendrait une nouvelle décision d'attribution dudit lot n° 2, après "reconsidération de la régularité des soumissions déposées" tandis que les adjudications relatives aux lots 1, 3 et 4 étaient acquises.

Le requérant ne s'est d'ailleurs vu notifier aucun acte de retrait.

7. Au contraire, que l'Etat Belge a décidé de remettre en adjudication 3 des 4 lots (c'est-à-dire les lots 1, 2 et 3 mais pas le lot 4) ;

Cette nouvelle adjudication s'est déroulée sur la base d'un Cahier des charges modifié permettant à plusieurs agriculteurs ayant le même siège social de soumissionner.

Ainsi, les derniers mots de l'Article 6 alinéa 1 "et une offre au maximum par siège social" ont été remplacés par "et une offre au maximum par personne juridique distincte, soit en tant que personne physique, soit en qualité de personne morale, à l'exclusion des personnes morales dont les parts ou actions sont détenues par une personne physique ayant déjà soumissionné".

8. Les nouvelles soumissions ont été déposées le 22 août 2024.

Le tirage au sort a eu lieu le 29 août 2024.

Il s'agit de la décision attaquée.

Sur interpellation de son conseil, le premier requérant a reçu le PV de ces deux événements, en date du 13 septembre 2024.

Ces procès-verbaux ont été entièrement anonymisés, de sorte que les requérants ne savent aucunement à qui les lots 1, 2 et 3 ont été attribués ».

IV. Interventions

H. M. demande à intervenir en la présente cause. Ayant remis des offres pour les lots 1 et 3, il entend particulièrement contester ce qu'il identifie comme étant une décision d'attribution du lot 1, qui le priverait de l'exploitation de la parcelle intégrée dans ce lot, qu'il a exploitée au cours des dernières années en qualité de concessionnaire, ce qui lui permet ainsi de justifier d'un intérêt à intervenir.

O. L. demande à intervenir en la présente cause. Il est le lauréat du tirage au sort pour deux des lots concernés, ce qui lui permet ainsi de justifier d'un intérêt à intervenir.

Dans ces circonstances, et pour ce que permet d'en juger un examen effectué en extrême urgence, il y a lieu d'accueillir les deux interventions.

V. Recevabilité de la demande de suspension

V.1. Thèses des parties

A. Note d'observations de la première partie adverse

La première partie adverse conteste la recevabilité de la demande de suspension dans les termes suivants :

« 7. Le recours introduit par la partie requérante est dirigé contre “la décision du 29 août 2024 relative à la concession des droits de fauchage avec récolte de foin et de culture au domaine militaire d'Eben-Emael, attribuant les lots 1, 2 et 3”.

8. Le second requérant n'ayant pas déposé de soumission pour le lot 2, il n'a pas intérêt au présent recours dirigé contre “la décision du 29 août 2024 relative à la concession des droits de fauchage avec récolte de foin et de culture au domaine militaire d'Eben-Emael, attribuant les lots 1, 2 et 3” en ce que cette “décision” concerne ce lot 2.

9. Par ailleurs, tant pour le premier, que pour le second requérant, aucune décision d'attribution, génératrice de droits, n'a été prise le 29 août 2024. Les seuls documents qui aient été dressés à cette date sont trois procès-verbaux mentionnant, d'une part, les noms des “participants au tirage au sort” et, d'autre part, l'identité de la personne tirée au sort (pièces 13 à 15).

Conformément au Cahier des Charges pour la Concession des droits de fauchage avec récolte de foin, de pacage et de culture dans un Domaine Militaire applicable, le seul tirage au sort effectué le 29 août 2024 ne suffit pas à emporter l'attribution définitive de la concession pour chacun des lots (pièce 9).

Ce Cahier des Charges précise en effet ce qui suit en son article 103 (pièce 9) :

Art.10. Le Receveur se réserve la faculté de ne pas adjuger définitivement si les offres présentées lui paraissent insuffisantes ou pour tout autre motif qu'il lui appartient d'apprécier.

Lorsque le Receveur fera usage de cette faculté, les adjudicataires resteront tenus de leur offre jusqu'au quinzième (15^e) jour après l'adjudication. La notification de l'acceptation éventuelle aura lieu par lettre recommandée déposée à la poste au

plus tard le quatorzième (14^e) jour après l'adjudication. Ce dépôt fera courir, à compter du lendemain, tous les délais prévus dans les conditions de la concession.

Il est donc expressément question, pour que l'adjudication des lots devienne définitive, d'une nécessaire "acceptation" de la part du Receveur, laquelle doit être notifiée par courrier envoyé par recommandé.

Or, pareille acceptation n'est jamais intervenue et *a fortiori* aucun des soumissionnaires ne s'est vu notifier d'"acceptation [...] par lettre recommandée", dès lors que suite aux tirages au sort du 29 août 2024, plusieurs candidats non retenus ont multiplié les envois, soit directement, soit par mandataire interposé, à la partie adverse, sollicitant la transmission de divers documents, mettant en cause la régularité de la procédure,... (pièces 16 et 17). Le fait que la seconde partie adverse ait, par courriel du 13 septembre 2024, adressé au conseil de la partie requérante, à sa demande, une copie anonymisée des procès-verbaux des soumissions reçues et de ceux mentionnant le résultat des tirages au sort n'y change rien (pièce 18). Cet envoi, qui s'inscrit dans le cadre de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration', ne correspond pas aux modalités à accomplir (acceptation et notification par recommandé), précisées au Cahier des Charges, pour qu'il puisse être question d'attribution définitive.

En d'autres termes, pour l'heure, les concessions relatives aux lots 1 à 3 n'ont pas été attribuées (définitivement) et aucune décision génératrice de droits n'a été prise.

Par conséquent, les procès-verbaux du 29 août 2024 ne sont pas des actes susceptibles d'être attaqués devant Votre Conseil, ni sur pied de l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ni *a fortiori* sur pied de l'article 17 de ces mêmes lois.

Partant, le recours introduit par la partie requérante doit être déclaré irrecevable ».

B. Note d'observations de la deuxième partie adverse

La deuxième partie adverse conteste la recevabilité de la demande de suspension dans les termes suivants :

« L'article 5 du Cahier des charges précise que :

“ L'adjudication publique a lieu par voie de soumission et ne sera définitive qu'après approbation par le Chef de la Division Infrastructure de la Direction Générale des Ressources Matérielles de la Défense (ci-après dénommé MRC&I) ou son délégué, laquelle sera notifiée à l'adjudicataire par la voie du Chef MRC&I-I/Dm. [...]”.

De même, au recto des procès-verbaux d'adjudication du 29 août 2024, on peut lire notamment ce qui suit :

“ [...]”

Cette concession est adjugée, sous réserve de surenchère, suivant les clauses et conditions du cahier de charges dont il va être donné lecture et qui restera annexé aux présentes.

Elle est soumise à l'approbation des autorités supérieures ; à savoir : du Chef de la Division infrastructure de la Direction Générale des Ressources Matérielles de la Défense et du Teamchef de Findomimmo” (pièces nos 20 à 22).

En l'espèce, les adjudications du 29 août 2024 n'ont, à l'heure actuelle, fait l'objet d'aucune approbation par le Chef MRC&I ni par le Teamchef de Findomimmo de sorte qu'elles ne sont pas définitives ni créatrices de droit ; partant, elles ne peuvent être considérées comme des décisions attaquables.

Le recours est dès lors irrecevable.

L'on ajoutera que, s'il fallait considérer - comme précisé dans la requête (p. 4, point 8) - que la décision attaquée est "le tirage au sort [qui] a eu lieu le 29 août 2024", l'on peut s'interroger sur l'intérêt des requérants dans la mesure où ils ont été autorisés à participer audit tirage au sort ».

C. Plaidoiries

À l'audience du 27 septembre 2024, les requérants ont soutenu que les approbations dont se prévalent les parties adverses pour considérer que les résultats des tirages au sort n'emportent pas attribution des lots aux lauréats de ces tirages n'étaient requises que pour la formation du contrat par la formalité de notification aux soumissionnaires concernés. En revanche, selon eux, l'acte détachable du contrat de concession a bien été adopté par les résultats des tirages au sort, tels qu'ils ressortent des procès-verbaux établis le 29 août 2024. Ils estiment que raisonner autrement ferait surgir le risque de voir les parties adverses recommencer indéfiniment les tirages au sort.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Selon les termes en lesquels est libellé l'objet de leur requête, les requérants donnent pour objet à celle-ci une décision du 29 août 2024 relative à la concession des droits de fauchage. Ils justifient la recevabilité *ratione materiae* de leur recours en faisant valoir que celui-ci est ainsi dirigé contre la décision d'attribution d'un contrat de cession et que, selon une jurisprudence classique, il s'agit d'un acte détachable du contrat qui peut faire l'objet d'un recours spécifique devant le Conseil d'État, de sorte que l'acte attaqué constitue bien un acte administratif attaquant devant le Conseil d'État.

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, le Conseil d'État peut ordonner la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, § 1^{er}, desdites lois.

Il ne peut certes être exclu que l'acte détachable que constitue une décision unilatérale ayant pour objet de désigner les bénéficiaires d'une concession de droit de fauchage puisse être un acte administratif susceptible d'être annulé conformément à l'article 14, § 1^{er}, précité.

En l'espèce, il convient toutefois d'examiner si ce que les requérants identifient comme étant l'acte attaqué par leur recours est bien une décision ayant l'objet, la portée et les effets qu'ils entendent lui assigner. Les parties adverses le contestent, faisant valoir, en substance, dans leurs notes d'observations qu'aussi longtemps qu'il n'a pas fait l'objet des approbations requises, le résultat du tirage au sort n'emporte pas, en soi, attribution de la concession litigieuse.

Les pièces que les requérants déposent comme constituant l'*instrumentum* de l'acte attaqué se présentent comme étant des procès-verbaux de la séance de tirage au sort qui a eu lieu le 29 août 2024, conformément aux prescriptions régissant la procédure d'attribution litigieuse.

En relation avec cette séance de tirage au sort qui est intervenue au cours de la procédure litigieuse, il s'indique de faire état des mentions suivantes du cahier des charges applicable en l'espèce :

- « Dans le cas où il y aurait plusieurs candidats pour un lot, le tirage au sort menant à la sélection de l'adjudicataire aura lieu le 29 août 2024 à 10h30 au sein des bureaux de FinDomImmo - Boulevard du Roi Albert II n°33 Boîte 469 à 1030 BRUXELLES - (North Galaxy Tour B – 9ème étage).
Le Receveur évaluera les soumissions à la lumière des exigences imposées dans ce cahier des charges. Les candidats inscrits dont l'inscription est régulière, conforme et complète participeront au tirage au sort et recevront une invitation par e-mail » ;
- « Art. 5. L'adjudication publique a lieu par voie de soumissions et ne sera définitive qu'après approbation par le Chef de la Division Infrastructure de la Direction Générale des Ressources Matérielles de la Défense (ci-après dénommé MRC&I) ou son délégué, laquelle sera notifiée à l'adjudicataire par la voie du Chef MRC&I-I/Dm.
Les soumissionnaires restent engagés par leur offre pendant nonante (90) jours calendrier à dater du jour de l'adjudication ».
- « Art.10. Le Receveur se réserve la faculté de ne pas adjuger définitivement si les offres présentées lui paraissent insuffisantes ou pour tout autre motif qu'il lui appartient d'apprécier.
Lorsque le Receveur fera usage de cette faculté, les adjudicataires resteront tenus de leur offre jusqu'au quinzième (15^e) jour après l'adjudication. La notification de l'acceptation éventuelle aura lieu par lettre recommandée déposée à la poste au plus tard le quatorzième (14^e) jour après l'adjudication. Ce dépôt fera courir, à compter du lendemain, tous les délais prévus dans les conditions de la concession ».
- « Art.12. Les critères d'attribution sont, par ordre décroissant de priorité, les suivants :
1° Conformément à la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages, il sera procédé à une concession de gré à gré, au taux légal, de tout lot pour lequel l'offre la plus élevée dépasserait le maximum autorisé.
2° Dans le cas où plusieurs soumissionnaires présentent des offres égales plafonnées au montant légal, l'attribution se fera par tirage au sort réalisé par et sous la responsabilité du Receveur ».

Prima facie, il se comprend, à la lecture de ces mentions, que s'il devait être procédé à un tirage au sort, le candidat que l'accomplissement de cette formalité allait désigner ne se verrait attribuer « définitivement » la concession que pour autant que le Receveur n'use pas de la faculté de ne pas la lui attribuer. En toute hypothèse, l'acceptation de l'attribution au candidat désigné par le tirage au sort devait faire l'objet d'une notification par lettre recommandée. Par ailleurs, l'attribution de la concession devait également être approuvée par le Chef de la Division Infrastructure de la Direction Générale des Ressources Matérielles de la Défense (MRC&I) ou son délégué, laquelle approbation devait être notifiée à l'adjudicataire par la voie du Chef MRC&I-I/Dm.

L'anonymisation des soumissionnaires, dans la version des procès-verbaux des tirages au sort effectués le 29 août 2024 pour les lots concernés qu'en a reçue le premier requérant, n'a pas empêché celui-ci de constater la mention selon laquelle la concession a été adjugée « sous réserve d'approbation par les autorités supérieures ». Les signatures figurant au bas de ces procès-verbaux ne permettent ni d'identifier les personnes qui les ont apposées, ni de déterminer précisément les qualités respectives en lesquelles elles ont signé : il n'est pas possible de déterminer si « La délégué de la D.N. [sic] » et « Le Teamchef du bureau Findomimmo » sont respectivement le Chef de la Division Infrastructure de la Direction Générale des Ressources Matérielles de la Défense (MRC&I) ou son délégué, et le Receveur, tels que les désignent les articles 5 et 10 du cahier des charges. Dans ces circonstances, il ne peut être établi que ces signatures constitueraient les approbations requises en vertu des dispositions précitées du cahier des charges. La deuxième partie adverse a, du reste, expressément confirmé dans sa note d'observations qu'aucune des approbations exigées n'avait été donnée.

Dans ces circonstances où les procès-verbaux des tirages au sort n'apparaissent pas constituer l'*instrumentum* d'un acte qui produirait des effets juridiques causant grief aux requérants, la « décision du 29 août » qu'ils identifient comme objet de leur recours n'est pas un acte susceptible d'être annulé par le Conseil d'État, au sens de l'article 14, § 1^{er}, précité. La demande de suspension est, pour cette raison, irrecevable et doit donc être rejetée.

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

Article 1^{er}.

Les interventions d'H. M. et O. L. sont accueillies.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 septembre 2024, par la VI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

David De Roy,	président de chambre,
Nathalie Roba,	greffière.

La greffière,

Le Président,

Nathalie Roba

David De Roy