

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

n° 255.898 du 24 février 2023

A. 235.827/XV-5002

En cause : **1. l'association sans but lucratif**
 SCOUTS EN GIDSEN VLAANDEREN,
 2. SCOUTS EN GIDSEN OELEGEM,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Marco SCHOUPS, Sophie BLEUX
 et Mathieu THOMAS, avocats,
 rue de la Régence, 58/8
 1000 Bruxelles,

contre :

 la ville de Chiny, représentée
 par son collègue communal,
 ayant élu domicile chez
 M^e Gaël THIRY, avocat,
 rue des Déportés, 80 bte 1
 6700 Arlon.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 7 mars 2022, l'association sans but lucratif (ASBL) Scouts en Gidsen Vlaanderen et Scouts en Gidsen Oelegem demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de refuser dorénavant toute autorisation de séjour aux Scouts en Gidsen Vlaanderen sur le territoire de Chiny figurant dans la délibération du collège communal de la partie adverse du 28 juillet 2021 "d'envoyer un courrier aux Scouts en Gidsen Vlaanderen leur refusant dorénavant toute autorisation de séjour sur le territoire de Chiny" » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

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

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 15 septembre 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 11 octobre 2022.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Léa Tréfon, *loco* M^{es} Marco Schoups, Sophie Bleux et Mathieu Thomas, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, a été entendue en ses observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur, a été entendue 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. Faits

1. La première partie requérante est une association sans but lucratif qui a pour objet social, aux termes de l'article 3 de ses statuts, de promouvoir, de diriger, de diffuser, de développer et de soutenir les activités de scoutisme et de guidisme reconnues au niveau international dans la Communauté flamande. Son siège se situe Wilrijkstraat 45 à 2140 Antwerpen.

Elle explique que les cinq cents unités locales de scouts et de guides flamandes sont divisées en cinquante-cinq districts, qui sont eux-mêmes répartis en douze cantons. Elle indique qu'elle est composée des représentants de ces douze cantons et de seize équipes bénévoles qui développent des activités au niveau national pour les scouts et les guides et précise que toutes les unités locales sont des associations de fait.

Elle expose que douze unités locales ont organisé un camp sur le territoire de la ville de Chiny et que « des unités scoutistes flamandes viennent à Chiny depuis plus de 50 ans ».

La seconde partie requérante est une unité locale de scouts et de guides. Elle indique avoir, en 2014 et 2017, loué un terrain sur le territoire communal de la ville de Chiny et y avoir organisé un camp.

2. Le 28 juillet 2021, le collège communal de la ville de Chiny prend la décision suivante :

« Vu les nombreuses exactions commises par l'un des mouvements de jeunesse affilié à la Fédération Scouts en Gidsen Vlaanderen d'Anvers ;
Considérant l'énoncé des incidents relayés par la cheffe de poste de la zone de police de Florenville (vols, tapage nocturne, passage dans une propriété privée ou encore perturbation de l'organisation d'un trail se déroulant les 10 et 11 juillet) ;
Considérant le manque de sérieux de l'encadrement de ce mouvement de jeunesse ;
Considérant que nous ne pouvons tolérer de tels comportements bafouant et mettant en danger la sécurité publique sur notre territoire ;
Décide
D'envoyer un courrier aux Scouts en Gidsen Vlaanderen leur refusant dorénavant toute autorisation de séjour sur le territoire de Chiny et d'en envoyer copie au propriétaire de la prairie où le camp était installé, ainsi qu'aux personnes lésées (le propriétaire de la propriété privée et l'organisateur du trail) ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

3. Un courrier du 29 juillet 2021, ainsi libellé :

« Concerne : Accueil des camps scouts
Madame, Monsieur,
Par la présente, nous vous informons que nous avons été confrontés à diverses exactions commises par deux de vos mouvements de jeunesse affiliés à la Fédération que vous représentez. Ces camps étaient situés route de Bertrix n°1 à Mayen pour la période du 04 au 25 juillet 2021 pour l'un (Groupe Scouts De Hellevelders représenté par J. V.) et pour la période du 09 au 23 juillet 2021 pour l'autre (Groupe Scouting Rumanzeis représenté par N. D.).
L'énoncé des incidents relayés par la cheffe de police de la zone de police de Florenville (tapages, plaintes des voisins et des autres camps scouts) prouve le manque cruel de sérieux dans l'encadrement de ce mouvement de jeunesse issu de votre Fédération et nous ne pouvons tolérer de tels comportements bafouant la sérénité sur notre territoire.
Suite au non-respect du règlement communal, nous avons donc décidé de refuser dorénavant toute autorisation de séjour sur le territoire de Chiny, à tout mouvement de jeunesse associé à votre Fédération, et ce, jusqu'à nouvel ordre ».

est adressé à « Scouts en Gidsen Vlaanderen, Wilrijstraat [et non Wilrijkstraat] 45 à 2140 Antwerpen ».

4. Par un courriel du 24 décembre 2021, la première partie requérante écrit à la partie adverse afin qu'elle lui confirme l'information d'une interdiction des camps pour l'été 2022 et qu'elle lui précise à qui ces règles sont applicables.

5. La partie adverse répond ce qui suit par un courriel du 5 janvier 2022 :

- « Suite à plusieurs incidents survenus en 2021 avec rapports de police, nous vous confirmons qu'aucun camp scout issu de votre Fédération ne sera autorisé en 2022 sur l'ensemble du territoire de la commune de Chiny. Tous les propriétaires louant des terrains, et qui ont besoin d'un agrément communal pour ce faire, ont été prévenus de cette décision, plusieurs de vos camps n'ayant en rien respecté le règlement communal en vigueur ».

6. Le 10 février 2022, la première requérante, par l'intermédiaire de son conseil, écrit ce qui suit à la partie adverse :

- « La présente lettre fait suite à votre e-mail du 5 janvier 2022, par lequel vous informez notre cliente du fait que la ville de Chiny a pris la décision d'interdire sur son territoire le déroulement de camps des unités scouts et guides faisant partie de "Scouts en Gidsen Vlaanderen".
Vous justifiez cette décision dans votre e-mail en faisant référence au règlement communal qui n'aurait, selon vous, pas été respecté par les unités scouts et guides de notre cliente en 2021, sans toutefois donner plus d'informations quant aux dispositions dudit règlement qui auraient été méconnues lors des camps, ni quant aux manquements qui sont reprochés auxdites unités.
Pourriez-vous dès lors nous transmettre le règlement communal en question et la décision officielle qui a été prise par la ville de Chiny de ne pas autoriser sur son territoire des camps des unités de notre cliente ?
Une telle décision a en effet des conséquences négatives sur le déroulement des camps organisés par notre cliente en 2022 et elle souhaiterait à tout le moins prendre connaissance des motifs qui fondent la décision de la Ville de Chiny ».

7. Selon les parties requérantes, le conseil de la partie adverse leur transmet, par un courriel du 2 mars 2022 : la décision du collège communal du 28 juillet 2021 ; une copie du courrier du 29 juillet 2021 envoyé à une adresse erronée et le règlement communal du 20 mars 2017 sur les camps de mouvements de jeunesse.

Ce règlement définit les obligations du bailleur et celles du locataire et annonce les sanctions suivantes à charge de ce dernier :

- « Toute infraction au présent règlement est passible des peines de simple police pour autant que les lois, décrets ou arrêtés ne prévoient pas d'autres peines. Les agents de la Police locale, ainsi que les agents préposés forestiers sont invités à patrouiller afin d'entrer en contact dès le début du camp avec les responsables de ce dernier. Ils sont également chargés de rechercher et de constater les infractions au présent règlement.
Dans le cas d'une infraction verbalisée par ces agents, l'administration communale se réservera le droit de refuser la présence du même camp sur le territoire communal pour les années suivantes ».

IV. Recevabilité

IV.1. Capacité à agir

IV.1.1. Exception soulevée par la partie adverse

La seconde partie requérante, l'association de fait Scouts en Gidsen Oelegem, fait valoir que la mesure attaquée la prive de la possibilité d'organiser des camps scouts sur le territoire de la ville de Chiny pendant une longue période. Elle joint à la requête les contrats de location qu'elle a passés en 2014 et en 2017 pour l'organisation de camps dans la région.

Dans sa note d'observations, la partie adverse conteste l'intérêt à agir de la seconde partie requérante, relevant que cette dernière ne dispose pas d'une personnalité juridique, s'agissant d'une association de fait pure et simple. Elle en déduit que la requête en annulation et la demande de suspension introduite par une telle association sont irrecevables. Elle estime que la circonstance évoquée dans la requête, selon laquelle l'acte attaqué pourrait la concerner directement, au travers de l'usage du pronom « leur », est « irrelevante et ne fonde en rien la capacité juridique de la seconde requérante ».

IV.1.2. Appréciation

Pour qu'une action en justice soit recevable *ratione personae*, il faut que celui qui l'intente ait la capacité juridique de le faire. Or, il est constant qu'il n'y a pas d'action en justice sans personnalité.

Certaines exceptions, au fondement légal ou jurisprudentiel, sont admises par le Conseil d'État. Ainsi, le droit d'agir en justice pour un groupement non personnalisé est limité à la sauvegarde d'un intérêt fonctionnel, le but étant de faire respecter les obligations que les pouvoirs publics ont à leur égard lorsque la loi ou un règlement prévoit qu'ils doivent être associés à certaines procédures.

Dès lors que la seconde requérante, qui ne dispose pas de la personnalité juridique, ne développe aucune argumentation à ce propos, le recours est irrecevable à son égard.

L'exception soulevée par la partie adverse est fondée.

IV.2. Recevabilité ratione temporis

IV.2.1. Exception soulevée par la partie adverse

La partie adverse fait valoir que la décision du 28 juillet 2021 a été notifiée à la première partie requérante en date du 29 juillet 2021, de sorte que le recours introduit en date du 7 mars 2022 est tardif.

Elle précise que le courrier a été adressé à l'adresse du siège social de la première requérante et que, la notification ne portant pas mention des voies de recours ainsi que les formes et délais à respecter, le délai prenait cours quatre mois après la notification de la décision attaquée. En conséquence, selon elle, le délai de recours a commencé à courir le 30 novembre 2021 pour échoir le 29 janvier 2022, de sorte qu'à la date du dépôt du présent recours, à savoir le 7 mars 2022, le délai était prescrit.

Elle ajoute qu'en tout état de cause, « il est avéré de ce que le premier requérant a, à une date déterminée, une connaissance suffisante et certaine de l'existence et de la portée de l'acte administratif en l'espèce son email du 24 décembre 2021, le recours déposé et introduit plus de soixante jours au départ de cette date, est tardif ». Elle relève que la première requérante, dans son courriel du 24 décembre 2021, fait expressément mention d'une « prohibition » pour les camps de sa fédération pour l'été 2022, ce qui permet d'en déduire qu'elle « avait parfaitement connaissance, si pas de la décision attaquée, à tout le moins du contenu précis et de la portée de l'acte à savoir l'interdiction des camps scouts de sa fédération, puisqu'elle l'expose expressément dans son email, en proposant notamment de trouver une solution constructive à cette situation ».

Elle en conclut que le recours est irrecevable *ratione temporis*.

IV.2.2. Appréciation

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État dispose comme suit :

« Les recours visés à l'article 14, §§ 1^{er} et 3 des lois coordonnées sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés. S'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance ».

Les actes administratifs individuels qui modifient la situation juridique de leur destinataire ou en déterminent un élément doivent être notifiés à celui-ci, même si le texte qui règle la compétence d'adopter l'acte en question ne le prévoit pas. Pour celui à qui l'acte doit être notifié, la prise de connaissance antérieure de l'acte ne fait pas courir le délai de recours.

En l'espèce, l'acte attaqué constitue un arrêté de portée individuelle, dont la première partie requérante est la principale destinataire et qui modifie sa situation juridique, puisqu'il y est décidé d'« envoyer un courrier aux Scouts en Gidsen Vlaanderen leur refusant dorénavant toute autorisation de séjour sur le territoire de Chiny ». Cet acte devait donc être notifié à la première partie requérante.

En l'occurrence, la partie adverse n'établit pas que la décision attaquée, prise le 28 juillet 2021 par son collège communal, a été régulièrement notifiée à la première partie requérante en date du 29 juillet 2021. Outre le fait que l'adresse mentionnée était incorrecte, il n'est pas établi que l'acte attaqué était annexé à ce courrier.

Ce n'est qu'à la suite d'un courrier du 10 février 2022 du conseil de la première partie requérante que la partie adverse lui a transmis, par un courrier électronique du 2 mars 2022, la décision attaquée du 28 juillet 2021.

Le délai de recours a commencé à courir le lendemain du 2 mars 2022, date à laquelle la décision attaquée a été communiquée à la partie requérante.

La requête unique, déposée le lundi 7 mars 2022, est recevable *ratione temporis*.

V. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le premier moyen est fondé en sa première branche et que le second moyen est fondé en ses trois branches.

VI. Premier moyen

VI. 1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation des articles 14, 26 et 27 de la Constitution, de l'article 45 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (le cas échéant), du principe général du respect des droits de la défense (le cas échéant) et du principe général de droit *audi alteram partem*.

La partie requérante indique que « la partie adverse a pris une décision unilatérale qui [l'] affecte de manière défavorable [...], en refusant à tout camp scout issu des Scouts et Guides de Flandre toute autorisation de séjour sur son territoire ».

Dans une première branche, elle fait valoir que la partie adverse ne lui a pas permis de faire valoir ses observations quant à ladite mesure. Elle affirme que le principe *audi alteram partem* « impose à l'autorité administrative qui souhaite prendre une décision à l'égard d'un administré d'entendre ce dernier avant de prendre sa mesure et ce afin de permettre à celui-ci de faire valoir ses observations et de permettre à l'autorité de prendre sa décision en toute connaissance de cause » et cite de la jurisprudence récente. Elle précise que ce principe est applicable en matière de police et vis-à-vis d'une mesure punitive comme une sanction administrative.

Elle considère que le principe *audi alteram partem* devait être mis en œuvre en l'espèce dès lors que la mesure de police qui a été prise à son encontre est une mesure grave, qui touche notamment aux droits fondamentaux d'aller et venir et de se rassembler consacrés aux articles 14, 26 et 27 de la Constitution. Elle indique qu'elle n'a, à aucun moment, été invitée par la partie adverse à s'expliquer préalablement à la prise de la décision qui l'affecte négativement, ainsi que les unités scoutistes qu'elle chapeaute. Elle fait valoir que cette audition préalable lui aurait permis d'expliquer l'organisation des unités scoutistes de Flandre, de mettre en évidence que seuls deux camps ont posé des problèmes, alors que douze ont été organisés l'année dernière et que des camps sont organisés sur le territoire communal depuis plus de cinquante ans, sans incident majeur.

Dans une seconde branche - formulée à titre subsidiaire, dans le cas où l'acte attaqué devrait être considéré comme une sanction administrative - elle expose que la partie adverse ne lui a pas permis de faire valoir ses moyens de

défense quant à ladite sanction et n'a pas respecté la procédure prévue à l'article 45 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales.

Elle fait valoir que le principe des droits de la défense accorde à toute personne qui risque de se voir infliger une sanction la faculté de se défendre utilement et librement contre les reproches qui lui sont faits, ce qui implique d'avoir eu la possibilité de consulter l'ensemble du dossier sur lequel l'autorité s'est fondée pour envisager de prendre à son égard cette sanction. Elle précise que, contrairement au principe *audi alteram partem*, le principe des droits de la défense est d'ordre public et, même en cas d'urgence, l'autorité administrative ne peut contourner son obligation de faire valoir, à l'administré concerné, ses moyens de défense.

Elle cite l'article 45 de la loi du 24 juin 2013, précitée, dont elle déduit que, lorsqu'une autorité administrative prend une sanction à l'encontre d'un administré, ladite sanction ne pourra aucunement être imposée à ce dernier sans qu'il n'ait reçu un avertissement préalable comprenant à tout le moins un extrait des dispositions méconnues.

Elle relève que, préalablement à sa décision de refuser l'accès de son territoire à l'ensemble des unités scoutistes de Flandre, la partie adverse ne lui a pas donné accès aux documents sur lesquels elle s'est fondée et ne lui a pas donné la possibilité de faire valoir ses moyens de défense, ce qui a eu pour conséquence qu'elle n'a pas pris sa décision en toute connaissance de cause.

VI. 2. *Appréciation*

Le principe général de droit *audi alteram partem*, ou d'audition préalable, impose à l'administration qui envisage de prendre une mesure grave contre un administré d'entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure, à moins que l'urgence soit telle qu'une audition ne soit pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l'administration a pour mission de veiller. Il s'agit, d'une part, de permettre à l'intéressé de faire valoir son point de vue compte tenu de la gravité de la mesure que l'autorité s'apprête à prendre à son égard et, d'autre part, de permettre à l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause, ce qui implique qu'elle puisse décider de manière éclairée, sans commettre d'erreur de fait ou d'erreur manifeste d'appréciation. Le fait de permettre à l'administré de faire valoir son point de vue par des observations écrites est suffisant au regard du principe *audi alteram partem*.

Le principe *audi alteram partem* impose à l'autorité administrative d'avertir explicitement la personne concernée de la mesure qu'elle entend prendre et des motifs qui la justifient et de l'informer de l'objet et du but de l'audition afin qu'elle puisse s'expliquer utilement. L'autorité doit offrir à l'intéressé la possibilité de prendre connaissance du dossier et lui laisser un délai suffisant pour lui permettre de faire valoir ses observations de manière utile et effective.

Le principe général de droit *audi alteram partem* ne peut être confondu avec le principe du respect des droits de la défense. Le principe général du respect des droits de la défense impose à l'administration de permettre à l'administré de se défendre utilement lorsqu'elle envisage de lui imposer une mesure à caractère punitif, tandis que l'adage *audi alteram partem* lui impose de permettre à l'administré de faire valoir ses observations au sujet d'une mesure grave, mais non punitive, qu'elle envisage de prendre à son égard.

En l'espèce, la mesure prise à l'égard de la partie requérante refusant dorénavant toute autorisation de séjour pour des camps scouts sur le territoire de la ville de Chiny est une mesure grave, qui touche directement aux libertés d'aller et venir et de se rassembler consacrées aux articles 26 et 27 de la Constitution. En l'absence de motifs de droit exprimés dans la motivation de l'acte attaqué, son caractère punitif ou non ne peut être déterminé avec certitude. Il en résulte que la partie adverse était, à tout le moins, tenue de respecter le principe *audi alteram partem*.

Il ne ressort d'aucun élément du dossier que la partie requérante a été invitée par la ville de Chiny à s'expliquer préalablement à la prise de la décision qui l'affecte négativement, ainsi que ses membres, ni qu'elle a pu faire valoir ses observations oralement ou par écrit quant à la mesure envisagée.

Le premier moyen est fondé.

Les autres moyens ne sont pas de nature à entraîner une annulation aux effets plus étendus.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VII. Non-lieu à statuer sur la demande de suspension

L'annulation de la décision attaquée rend sans objet la demande de suspension. Il n'y a plus lieu de statuer sur cette demande.

VIII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros.
Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La décision du collège communal de la ville de Chiny du 28 juillet 2021 « d'envoyer un courrier aux Scouts en Gidsen Vlaanderen leur refusant dorénavant toute autorisation de séjour sur le territoire de Chiny » est annulée.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 24 février 2023, par :

Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Élisabeth Willemart