

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.388 du 22 mai 2025

A. 241.855/XV-5873

En cause : **l'association sans but lucratif MONTTOISE**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER
et Cécile JADOT, avocats,
boulevard Louis Schmidt, 56
1040 Bruxelles,

contre :

la commune de Comblain-au-Pont,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Stéphane RIXHON
et Alain MERCIER, avocats,
chaussée de Waterloo, 868/4
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 3 mai 2024, la partie requérante sollicite l'annulation des articles 32 des règlements de police du conseil communal de la commune de Comblain-au-Pont du 28 mars 2024 et du 22 février 2024 visant à la sécurité et à la tranquillité publiques lors de l'établissement de camps ou de séjours de vacances.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Xavier François, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 mai 2025.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} Michel Kaiser et Cécile Jadot, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} Stéphane Rixhon et Alain Mercier, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier François, auditeur adjoint, 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. Faits

1. La partie requérante est une association sans but lucratif (ASBL) fondée en 1977. Selon l'article 3 de ses statuts, elle a « pour objet de créer et de développer le milieu sportif, culturel et de loisir ainsi que le développement de plaines de jeux, susceptible de permettre la pratique de sport, d'activité culturelle et de jeux ».

2. Elle indique disposer d'un bâtiment, situé à Mont, sur le territoire de la commune de Comblain-au-Pont, destiné à accueillir des camps de mouvements de jeunesse. Elle propose à la location deux endroits de camps, « Aux Béalles » et « AS Beyoles ». Ces endroits peuvent accueillir respectivement jusqu'à quarante-cinq et jusqu'à trente personnes. Ils sont, tous les deux, labellisés « Endroit de camp » par l'ASBL Atouts Camps, organisme agréé par le Commissariat général au Tourisme pour délivrer ce label.

3. Constatant la récurrence de problèmes liés à la venue des mouvements de jeunesse sur son territoire, le conseil communal de la partie adverse adopte, en sa séance du 22 février 2024, un « règlement de police visant à la sécurité et à la tranquillité publiques lors de l'établissement de camps ou de séjours de vacances » dont l'objectif est d'atteindre une « bonne entente de tout à chacun et [de] limiter les différentes nuisances constatées ».

Ce règlement s'applique, selon son article 36, « aux camps ou séjours de vacances dont l'organisation n'a pas débuté au jour de son entrée en vigueur ».

L'article 1^{er} définit un camp ou un séjour de vacances comme « tout séjour d'une durée de plus de 48 heures ou plus sur le territoire de la commune, d'un groupe d'au moins 12 personnes de moins de 30 ans faisant partie, au moment du camp, d'un mouvement de jeunesse reconnu ou d'un pouvoir organisateur de séjour agréé dans le cas d'un séjour, dans des bâtiments ou partie(s) de bâtiment qui ne sont prévus à cette fin que temporairement, sur un terrain, à la belle étoile, sous tentes ou sous abris quelconques ».

Le règlement prévoit un régime d'agrément des établissements qui accueillent les camps des mouvements de jeunesse. Il impose aussi un certain nombre d'obligations à charge, d'une part, des propriétaires de bâtiments, de parties de bâtiments ou de terrains où peuvent se dérouler des camps ou des séjours de vacances, et, d'autre part, des locataires de ces lieux, à savoir « la (les) personne(s) majeure(s) responsable(s) qui, solidairement au nom d'un groupe » conclu(en)t le contrat de location.

L'article 32 de ce règlement dispose que « les camps seront uniquement autorisés durant les 3 semaines de vacances de juillet sur le territoire de la commune de Comblain-au-Pont ».

Cet article 32 constitue la seconde disposition attaquée.

4. En sa séance du 28 mars 2024, le conseil communal adopte un nouveau règlement dont le contenu est rigoureusement identique au précédent, à l'exception de son article 32, qui dispose que « les camps seront uniquement autorisés durant les 3 semaines de vacances de juillet sur le territoire de la commune de Comblain-au-Pont, à partir du 1^{er} janvier 2025 ».

Cet article 32 constitue la première disposition attaquée.

IV. Compétence du Conseil d'État - demande d'annulation partielle

IV.1. Thèse des parties

IV.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse soulève une exception d'incompétence du Conseil d'État à connaître de la demande d'annulation des seuls articles 32 des deux règlements de police visés, estimant qu'une telle annulation partielle aboutirait à les réformer.

Elle rappelle que « les dispositions attaquées prévoient une limitation dans le temps des camps de vacances sur le territoire de la commune de Comblain-au-Pont ». Elle affirme qu'elles ne peuvent être dissociées du reste des règlements en ce que plusieurs autres dispositions ont pour objet la limitation des nuisances causées par les camps de jeunesse et que « l'idée générale des deux règlements adoptés est à la fois de durcir les conditions d'organisation des camps mais aussi de limiter leur tenue dans le temps ». Selon elle, « l'une de ces idées ne peut aller sans l'autre, sauf à ne pas permettre effectivement d'obtenir l'effet souhaité par la commune, à savoir drastiquement limiter les nuisances des camps de jeunesse ».

Elle prend pour exemples l'article 26 qui prévoit une interdiction de construction sur les berges, l'article 28 qui prévoit une interdiction de feux d'artifice ou encore l'article 29 qui interdit la consommation d'alcool.

Elle soutient que les dispositions des deux règlements forment un tout afin d'atteindre l'objectif de limiter les nuisances causées sur le territoire de la partie adverse.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La partie requérante considère que les articles 32 des deux règlements de police attaqués sont bien dissociables du reste des règlements.

Elle expose que les dispositions attaquées consistent en « une mesure de limitation dans le temps de l'autorisation de l'organisation de camps, tandis que les autres dispositions concernent d'autres dispositifs (distincts) pour atteindre l'objectif poursuivi, à savoir le régime d'agrément des établissements qui accueillent les camps des mouvements de jeunesse (chapitre II), les obligations du bailleur (chapitre III) et les obligations du locataire (chapitre IV) ». Elle constate qu'elles se situent au sein du chapitre V intitulé "Dispositions finales". Elle ajoute que l'annulation de ces seuls articles 32 des règlements de police ne rendrait pas inapplicables les autres dispositions, ce qui confirme le caractère dissociable de ces dispositions.

Elle est d'avis, en revanche, que l'annulation de l'ensemble des deux règlements attaqués conduirait à une immixtion illégale dans les compétences de la

partie adverse alors que les contestations ne portent que sur la période limitée dans le temps d'autorisation des camps et non toutes les autres dispositions.

Elle conclut que l'annulation des seuls articles 32 des deux règlements de police n'engendre pas la réformation de ceux-ci.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse expose que les deux règlements de police présentent un double objectif : le premier, d'ordre plus général, à savoir, de « faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la tranquillité et de la sécurité dans les rues, lieux et édifices publics » et le second, de « limiter les différentes nuisances constatées » sur le territoire de la commune lors de la venue des camps de jeunesse. Elle estime que les moyens mis en place pour parvenir à ces deux objectifs sont divers et concourent tous à la réussite des règlements et que les articles 32 attaqués forment un tout indissociable avec l'ensemble des autres articles des règlements de police, « tels que notamment les articles 15 à 21, 26 et 27 ». Selon elle, « chaque mesure renforce potentiellement l'efficacité des autres ».

Elle en veut pour preuve le fait que le conseil communal a choisi, lorsqu'il s'est agi de modifier l'article 32, de réadopter l'intégralité du règlement, « démontrant ainsi son unité et la seule et unique appréciation globale ».

Elle estime que, dans l'hypothèse où les règlements communaux attaqués permettraient l'organisation de camps non plus trois semaines sur l'année, mais l'année entière, lesdits règlements ne seraient plus en mesure de circonscrire la venue des camps de jeunesse et donc, d'empêcher la survenance des faits considérés comme contraires à l'ordre public.

Elle relève encore que les règlements dont les articles 32 sont attaqués ne visent et ne coordonnent pas l'éventualité où une partie du territoire accueillerait à la fois les activités de chasse et des mouvements de jeunesse, dans la mesure où, par l'effet de ces articles, les activités des mouvements de jeunesse ont lieu à des périodes différentes de celle de la chasse de grand gibier. Elle constate que si les règlements attaqués devaient être applicables sans leur article 32, « il existerait un risque, à moyen terme, pour la sécurité de ces camps ».

Elle conclut que si seuls ces articles 32 étaient annulés, il serait porté atteinte au pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative en réformant les règlements, « ce pour quoi le Conseil d'État est incompétent ».

IV.2. Appréciation

1. Lorsque les dispositions d'un règlement forment un tout indivisible, l'annulation partielle de celui-ci équivaut à sa réformation. Le Conseil d'État est alors sans compétence aucune pour prononcer pareille réformation. Si, en revanche, les dispositions du règlement attaqué devant le Conseil d'État sont divisibles et séparables, l'annulation de certaines d'entre elles laisse intact l'objet principal du règlement et, dans cette mesure, le Conseil d'État est compétent pour en prononcer l'annulation partielle. Dans ce cadre, il ne méconnaît nullement le principe de la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle.

2. En l'espèce, les articles 32 des deux règlements de police sont dissociables du reste des dispositions de ces règlements. Ils contiennent une mesure d'interdiction d'organiser des camps en dehors de la période des trois semaines de vacances de juillet tandis que les autres articles concernent des dispositifs distincts pour atteindre l'objectif poursuivi par l'auteur de ces règlements. Ces autres dispositions prévoient ainsi un régime d'agrément des établissements qui accueillent les camps des mouvements de jeunesse ainsi que des obligations mises à charge des bailleurs ou des locataires.

Le risque allégué quant à l'incompatibilité avec la période de chasse n'est pas établi dès lors que les articles 15 des deux règlements de police prévoient précisément l'obligation pour le locataire de l'endroit de camp d'obtenir du chef de cantonnement, via le garde forestier, l'autorisation d'utiliser les aires forestières « dans les bois soumis au régime forestier et ce à quelque fin que ce soit ».

L'annulation potentielle des articles 32 des deux règlements de police attaqués ne modifierait en rien la portée des dispositions réglementaires qui subsisteraient dans l'ordonnancement juridique.

L'exception d'incompétence n'est pas accueillie.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

La partie requérante explique viser les deux dispositions des deux règlements de police en raison de l'incertitude quant à la portée de celui qui a été

adopté le 28 mars 2024, s'agissant d'un règlement simplement modificatif ou qui viendrait en remplacement intégral du règlement de police du 22 février.

Elle justifie son choix en précisant que « si le premier acte attaqué devait être annulé, dans la mesure où il remplace et abroge (même s'il ne l'indique pas expressément, c'est de cette manière seulement que l'on peut comprendre l'adoption de ces deux règlements de police, successivement) le second, ce second acte attaqué, à savoir le règlement de police du 22 février 2024 qui présente un contenu identique, risquerait de reprendre ses effets ».

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse énonce qu'il n'est pas permis, en principe, de prévoir de multiples objets dans une requête en annulation, sauf en cas de connexité avérée des actes attaqués. Elle estime, en l'espèce, que tel n'est pas le cas. Elle argue que « les dispositions prévoient deux dates différentes de prise de départ de la limitation dans chacun de leur acte respectif ». Elle ajoute que « la même interdiction est donc proclamée pour le même lieu mais avec une prise de cours et des effets différents ». Elle en conclut qu'il y a « une différence substantielle entre les deux décisions » et qu'il n'existe, dès lors, pas de « rapport si étroit qu'il existe un intérêt à les instruire et à les juger en même temps ». Selon elle, « l'appréciation de la légalité des deux actes querellés peut apparaître très différente, tant au niveau de la proportionnalité que de la publicité donnée à la mesure » et « le premier acte attaqué apparaît aussi comme adopté après une consultation des parties concernées directement devant le conseil communal ».

Elle considère que « la partie requérante ne démontre pas non plus en quoi il y a nécessité d'introduire les deux annulations dans le même acte afin d'éviter des solutions qui seraient susceptibles d'être inconciliables au cas où les causes seraient jugées séparément ».

Quant aux répercussions que pourrait avoir l'annulation d'un des deux dispositions attaquées sur l'autre, elle est d'avis qu'« en toute hypothèse et si les dispositions des règlements avaient été attaquées dans des requêtes en annulation distinctes, les effets d'une annulation ne se seraient pas répercutés sur l'autre décision en ce qu'elle concerne des périodes temporelles manifestement dissemblables. Elle en déduit que l'annulation d'une des deux dispositions n'entraîne pas forcément le constat d'illégalité de l'autre.

Elle conclut que, la connexité n'étant pas établie, le recours doit être déclaré recevable uniquement contre la première disposition attaquée, à savoir contre l'article 32 du règlement de police du 28 mars 2024.

V.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante ajoute que la partie adverse maintient « “un flou artistique” sur le lien qui doit être fait entre les deux règlements attaqués puisque, manifestement, le second acte attaqué semble avoir été abrogé par le premier ».

Selon elle, « il est très clair que l'autorisation de l'organisation des camps organisée limitée aux trois semaines du mois de juillet par le premier acte attaqué ne prendra ses effets qu'à partir du 1^{er} janvier 2025 ». Pour elle, « l'interdiction proclamée dans le second acte attaqué n'a tout simplement pas “pris cours” ».

V.2. Appréciation

1. Une requête unique qui tend à l'annulation de plusieurs actes n'est recevable que s'il existe entre eux un lien de connexité tel que, s'ils avaient fait l'objet de requêtes séparées, celles-ci auraient été jointes par le Conseil d'État.

Tel est le cas lorsque les éléments essentiels de plusieurs actions s'imbriquent à ce point qu'il s'indique pour éviter la contradiction entre plusieurs décisions de justice, d'instruire comme un tout et de statuer par une seule décision.

2. En l'espèce, la partie requérante n'introduit qu'un seul recours contre le même article de deux règlements de police subséquents. Ces deux règlements ont un contenu identique à l'exception de leur article 32. Ils sont adoptés par le même organe – le conseil communal – de la même personne morale, à savoir la commune. Ils ont un objectif identique : « la bonne entente de tout à chacun (*sic*) » et la limitation des « différentes nuisances constatées » lors de l'établissement de camps ou de séjours de vacances par des groupes « d'au moins 12 personnes de moins de 30 ans faisant partie, au moment du camp, d'un mouvement de jeunesse reconnu ou d'un pouvoir organisateur de séjour agréé ». Les effets des articles 32 de ces deux règlements sont identiques, à savoir qu'ils visent à autoriser les camps uniquement endéans les trois semaines de vacances de juillet. Ils ne diffèrent que par la prise de cours de ces effets. Il résulte d'une lecture combinée des articles 32 et 36 du règlement de police du 22 février 2024 que celui-ci s'applique « aux camps ou séjours de vacances dont l'organisation n'a pas débuté au jour de son entrée en vigueur ». Autrement dit, l'article 32 de ce règlement interdit, dès sa publication et

pour l'avenir, l'organisation de camps en dehors de la période de trois semaines de vacances de juillet. En revanche, l'article 32 du règlement de police du 28 mars 2024 dispose que l'interdiction d'organiser des camps en dehors de la période des trois semaines de vacances de juillet ne prend cours qu'au 1^{er} janvier 2025.

Sans qu'il y ait besoin à ce stade de s'interroger sur la question de savoir si le règlement de police du 28 mars 2024 abroge ou non implicitement celui du 22 février 2024, il y a lieu de constater qu'il existe un lien de connexité suffisant entre les deux dispositions attaquées dans la mesure où elles portent sur la même interdiction et concernent en partie des périodes temporelles identiques.

Enfin, la connexité n'empêche pas que la proportionnalité de chaque disposition puisse être examinée distinctement.

L'exception d'irrecevabilité n'est pas accueillie.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

Le premier moyen est pris « de la violation de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, de la violation de la liberté de commerce, d'industrie et d'entreprise garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, du droit de propriété consacré par l'article 16 de la Constitution et l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, du principe du raisonnable, du principe de proportionnalité, du principe d'exercice effectif du pouvoir d'appréciation ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation ».

La partie requérante expose que les dispositions attaquées portent une atteinte non justifiée à sa liberté d'entreprise ou d'entreprendre et à son droit de propriété.

Elle rappelle que sa liberté d'entreprendre est inscrite aux articles II.3 et II.4 du Code de droit économique et qu'elle est également garantie par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Citant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État, elle estime que « sauf motif impérieux d'intérêt général dans une société démocratique, la liberté

d'entreprendre exclut que l'autorité détermine à quelle période des camps pourraient être autorisés ou non ».

À propos de son droit de propriété, elle souligne que « la mise en location d'un bien constitue l'exercice du droit de propriété consacré par l'article 16 de la Constitution et l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ». Il résulte, selon elle, qu'« en limitant la période de mise en location d'un endroit de camps à seulement trois semaines sur l'année, lorsque la location est prévue pour plus de quarante-huit heures, c'est le droit de propriété qui est, lui-même, limité ».

Elle est d'avis qu'« il découle des actes attaqués une restriction à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété, alors que cette restriction n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, ni proportionnée à cet objectif ». Elle ajoute qu'en l'espèce, les mesures attaquées équivalent à une « fermeture – partielle ou limitée dans le temps – d'un établissement, d'une activité économique ».

Elle estime que cette ingérence dans sa liberté d'entreprendre et dans son droit de propriété ne poursuit pas un objectif légitime (la finalité), n'est pas nécessaire pour atteindre cet objectif (la nécessité) et n'est pas proportionnée (la proportionnalité).

Sur la finalité de la mesure, elle considère que l'objectif poursuivi par la partie adverse – qui est « de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la tranquillité et de la sécurité dans les rues, lieux et édifices publics » ainsi que d'assurer « la bonne entente de tout à [sic] chacun et pour limiter les différentes nuisances constatées » – « est libellé dans des termes vagues, sans définir quel type de nuisance, précisément, la partie adverse entend combattre ».

Sur sa nécessité, elle « ne perçoit pas pour quelle raison la partie adverse a décidé de limiter dans le temps la période où les camps des mouvements de jeunesse sont autorisés ». Elle estime que « toutes les conditions imposées dans le règlement de police, ainsi que les mesures de police qui existent indépendamment par ailleurs, en raison du pouvoir général de maintien de l'ordre de la partie adverse, sont de nature à atteindre les objectifs poursuivis sur le territoire de sa commune sans devoir limiter l'organisation des camps dans le temps ». Ce n'est donc pas, selon elle, « la limitation dans le temps des camps qui permet d'atteindre l'objectif poursuivi ». Elle fait valoir que « la partie adverse ne pourrait démontrer qu'elle est dans une situation à ce point particulière, différente des autres communes, que seule l'interdiction de l'organisation de camps, hormis pendant trois semaines sur l'année,

est la mesure apte à atteindre l'objectif poursuivi et qu'aucune autre mesure, moins excessive, ne permettrait d'atteindre l'objectif poursuivi ». Elle s'interroge également « quant à l'aptitude du règlement de police à atteindre l'objectif poursuivi puisqu'il aura pour effet de concentrer l'organisation des camps de mouvement de jeunesse sur une seule et même période, définie par la partie adverse elle-même, alors même que ces camps pourraient être organisés à des périodes plus étalées, de telle sorte qu'il y aurait en réalité moins de camps, en même temps, susceptibles de créer des nuisances ». Pour toutes ces raisons, elle est d'avis que la mesure n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

Sur la proportionnalité, elle développe en substance quatre arguments pour démontrer l'existence d'une disproportion entre l'atteinte portée à la liberté exercée et le trouble à éviter.

Premièrement, elle affirme qu'elle « loue, généralement, pendant au moins six semaines ses deux endroits de camps labellisés ». Dès lors que les articles 32 des deux règlements de police attaqués limitent « l'autorisation des camps des mouvements de jeunesse à une période de trois semaines », elle constate que les dispositions attaquées ont pour effet de réduire de moitié sa possibilité de louer ses endroits de camps. Elle relève que l'interdiction d'accueillir des camps porte sur une période très longue, soit onze mois et une semaine par année.

Deuxièmement, elle souligne que la limitation des camps des mouvements de jeunesse à une période de trois semaines par année « n'offre absolument aucune flexibilité en termes de période de location, dès lors que la période visée par les règlements de police est stricte : du samedi au samedi pendant trois semaines en juillet ». Par ailleurs, elle constate que cette interdiction est générale, en ce qu'elle s'applique à tous les endroits de camps, même ceux « qui ne sont pas concernés par les éventuelles problématiques visées » alors que « la majorité des camps se déroulent sans aucune difficulté pour le maintien de l'ordre, sans aucun trouble à l'ordre public ». Elle relève encore que cette interdiction est illimitée dans le temps.

Troisièmement, elle avance que la partie adverse avait la possibilité d'« adopter des conditions concrètes pour la poursuite du camp moins attentatoires que la pure et simple interdiction d'organisation d'un camp », notamment par le biais « de ses compétences générales en matière de maintien de l'ordre pour assurer l'équilibre entre les intérêts des riverains et les intérêts des organisateurs de camps », mais aussi en réaffirmant « les règles du Code wallon du Tourisme et des règles additionnelles afin d'assurer la tranquillité, la sécurité, d'éviter les débordements, *etc.* ».

Quatrièmement, elle soutient qu'il n'existe aucun rapport de proportionnalité entre les dispositions attaquées et le trouble que la partie adverse entend éviter, étant donné que « le trouble n'est en réalité pas concrètement défini et étayé ». Ainsi, elle expose que « l'organisation d'un camp de mouvements de jeunesse ne présente pas une relation suffisamment directe avec l'existence, en soi, d'un trouble ou d'un risque sérieux de trouble à l'ordre public, avec la question de la sauvegarde de la tranquillité publique ».

VI.1.2. Le mémoire en réponse

Sur la légalité de l'ingérence dans l'exercice des liberté et droit de la partie requérante, la partie adverse relève que les dispositions attaquées se fondent sur l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, lequel permet « à l'autorité communale de prendre des mesures de police afin de maintenir l'ordre public sur son territoire ».

Sur la finalité de cette ingérence, elle rappelle que l'article 135, § 2, précité, « impose aux autorités communales de veiller à l'ordre public sur leurs territoires ». Elle est d'avis que « tant dans le premier règlement du 22 février 2024 que dans celui du 28 mars 2024, le conseil communal de la commune de Comblain-au-Pont fait part des objectifs visés par les règlements ». Elle relève que « l'interdiction d'organisation des camps de jeunesse n'est pas absolue et une fenêtre temporelle est laissée aux concernés » et renvoie à son dossier administratif « qui étaye chaque nuisance connue dans la commune ».

Sur la nécessité des mesures, elle souligne que, « lors de l'été 2023, un nombre important de nuisances ont été constatées sur l'ensemble du territoire de Comblain-au-Pont » et que « de nombreux habitants de la commune voient leur tranquillité perturbée au quotidien pendant les mois d'été par le fait des camps de jeunesse ». Elle renvoie à son exposé des faits et au dossier administratif. Sur le caractère général de la mesure qui a été adoptée, elle rappelle que « l'action réglementaire ne revêt pas un caractère subsidiaire par rapport à l'adoption de mesures individuelles, aucun principe de droit n'imposant à l'autorité de privilégier ces dernières si la protection de l'ordre public justifie plutôt une mesure générale ». En l'espèce, elle estime que « vu les nuisances causées, seule une mesure de police à portée générale sur tout le territoire de la commune est pertinente pour mettre fin aux troubles à l'ordre public ». Elle s'en réfère à nouveau à son dossier administratif qui étaye le fait que « des interventions de police classiques ne sont pas suffisantes afin de mettre un terme aux troubles ». Elle affirme que le fait d'« adopter une mesure d'autorisation des camps scouts sur le territoire communal pendant les trois

semaines de juillet est nécessaire afin d'atteindre l'objectif visé par le règlement de police » qui « n'est pas de supprimer totalement les nuisances de camps de jeunesse mais uniquement de "limiter les différentes nuisances constatées" ».

Sur la proportionnalité, elle relève que les dispositions attaquées n'emportent pas une interdiction générale, mais uniquement une limitation dans le temps afin d'atteindre un délicat équilibre entre les intérêts des habitants de la commune et les intérêts économiques des bailleurs. Elle souligne que les dispositions attaquées n'interdisent pas la location des terrains des bailleurs à d'autres activités que des camps de jeunesse pendant la période d'interdiction visée. Elle ajoute que la sortie d'effets du second acte attaqué au 1^{er} janvier 2025 permet aux bailleurs de « prendre des dispositions raisonnables afin de diversifier leur clientèle » pour les années à venir.

VI.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante revient sur la finalité, la pertinence et la proportionnalité des dispositions attaquées.

Sur la finalité, elle indique que le dossier administratif est extrêmement maigre et que « les faits isolés qui le composent ne sont pas de nature à justifier la généralité de la mesure ». Elle revient sur certaines pièces du dossier administratif qu'elle analyse comme suit :

- « - la pièce n° 4 reprend les rapports de police qui infirment la répétition ou la gravité des nuisances invoquées par la partie adverse, constatent l'absence de tapage, confirment le caractère raisonnable du comportement des scouts et, pour la moitié, ne concernent même pas des nuisances causées par les mouvements de jeunesse ;
- la pièce n° 5 ne concerne en rien la requérante, mais bien un camp dans une prairie (non dans un logement comme celui de la requérante). Il s'agit de scouts qui avaient loué une prairie à un fermier. Le raccordement électrique a été contesté par l'administration communale de la partie adverse. Selon le fermier, le raccordement avait été approuvé et réceptionné par le gestionnaire de réseau local "Resa". Cette pièce ne démontre aucune nuisance d'une gravité telle qu'elle justifierait la mesure générale attaquée. Il s'agit d'un fait isolé.
- la pièce n° 6 est constituée de quatre SMS à peine contextualisés, qu'il faut lire avec la pièce n° 4. Elle ne permet pas non plus de constater une gravité des nuisances de nature à emporter la justification de la mesure générale d'interdiction attaquée ».

Elle conclut que rien dans le dossier administratif ne permet de corroborer l'existence de troubles à l'ordre public matériel.

Sur la pertinence, elle souligne qu'elle « ne comprend toujours pas pour quelle raison les objectifs poursuivis par la partie adverse ne pourraient pas être atteints si des camps devaient être organisés en dehors de ces trois semaines autorisées ».

Sur la proportionnalité, elle soutient que la limitation dans le temps des camps aux trois semaines de vacances de juillet produit des effets d'interdiction sur 94,23 % du temps total de l'année (49 semaines sur 52). Elle rappelle qu'elle « a pour public uniquement les mouvements de jeunesse et son modèle d'exploitation repose précisément sur l'accueil de ces groupes spécifiques ». Elle estime que la partie adverse ne peut pas lui imposer de diversifier sa clientèle d'ici janvier 2025 pour la location de ses deux endroits de camps, car cela reviendrait à exiger un changement fondamental de son activité et une entrave substantielle au fonctionnement normal de ses activités. Elle est d'avis qu'en la contraignant à modifier substantiellement la réalisation de son objet social, la partie adverse démontre par l'absurde l'atteinte grave que portent les dispositions entreprises par rapport aux dispositions prises à l'appui du moyen.

VI.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse affirme tout d'abord, s'agissant de la proportionnalité des mesures attaquées, que les dix interventions de police telles que reproduites dans le dossier de pièces concernent bien des mouvements de jeunesse.

Elle soutient que l'ensemble des interventions concerne divers faits, notamment des infractions routières (n° 4005), des actes de dégradation publique (n° 4509), l'enlèvement de panneaux de signalisation (n°s 4005 et 4639), des rappels à l'ordre et au civisme (n°s 4669, 4682 et 6349) ainsi que des troubles affectant directement les mouvements de jeunesse (n°s 5019 et 5034). Elle ajoute que « ce constat connaît peut-être une exception, à savoir l'intervention n° 3753, qui mentionne que “trois voitures seraient passées à vive allure” et qu'il s'agirait de “cinq jeunes hollandais” » mais que « ce procès-verbal est cependant écrit au conditionnel et n'exclut donc pas totalement que le trouble ait pu être causé par les scouts ». Selon elle, « ces interventions ont pour seul objectif de démontrer que l'accueil des camps de mouvements de jeunesse sur le territoire de la commune de Comblain-au-Pont, qui ne compte que 5319 habitants, perturbe fortement la tranquillité, la propreté et la sécurité publiques » et que « l'arrivée de centaines de jeunes nécessite la mise en place de moyens adaptés pour assurer leur sécurité, mobilisant ainsi les zones de police pour garantir la bonne gestion des camps ».

Elle estime que son appréciation « apparaît en tout cas comme raisonnable et conforme au principe de l'autonomie locale et de l'intérêt communal et [qu']il n'appartient pas à la partie requérante de se substituer à l'autorité sur ce point ».

Elle estime ensuite que la restriction n'est pas disproportionnée dans la mesure où la grande majorité des camps des mouvements de jeunesse ont lieu justement durant les mois de juillet, de sorte que l'essentiel de l'activité litigieuse peut être préservée, « en l'émendant et en la canalisant au nom de l'intérêt communal ». Elle en déduit que la mesure ne porte pas – ou très peu – atteinte à l'organisation de camps sur le territoire de la commune. Elle est d'avis que la mesure a pour but « de pérenniser l'organisation des camps sur le territoire de la commune durant ces trois semaines, mais aussi et surtout de circonscrire l'organisation de ceux-ci à leur période propice sans pour autant permettre l'organisation de camps tout au long de l'année, ce qui causerait des troubles récurrents pour le voisinage, les citoyens de la commune et les mouvements de jeunesse ».

S'agissant de la pièce n° 6 du dossier administratif, elle soutient qu'« il ne peut être nié que ces messages sont échangés avec le bourgmestre et que les messages font état de plaintes concernant un camp organisé à “la ferme du Raideux” et qu'il y a eu “de nouveau appel de la police pour les scouts” », que « les messages échangés avec Monsieur le Bourgmestre font état de près de 1100 habitations impactées par l'organisation des camps des mouvements de jeunesse » alors que « la commune dispose de près de 2912 bâtiments tout type confondu, ce qui signifie que près de 33 % des bâtiments sont impactés par les camps ».

VI.2. Appréciation

1. La liberté d'entreprendre est notamment consacrée aux articles II.3 et II.4 du Code de droit économique. Elle n'est pas absolue. Des limitations peuvent y être apportées pour autant qu'elles soient prévues par la loi ou par un règlement pris en vertu de la loi, qu'elles poursuivent un objectif légitime et qu'elles soient proportionnées par rapport à cet objectif.

Le droit de propriété, quant à lui, est consacré à l'article 16 de la Constitution et à l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il n'est pas non plus absolu. Une ingérence dans ce droit est admissible si un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens est garanti. Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des

droits de l'homme qu'une ingérence dans le droit de propriété doit être prévue par la loi, servir une cause d'utilité publique et ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Ališić et autres c. Bosnie-Herzégovine, Croatie, Serbie, Slovénie et l'ex-République yougoslave de Macédoine*, 16 juillet 2014, req. n° 60642/08 [ECLI:CE:ECHR:2014:0716JUD006064208] ; Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Beyeler c. Italie*, 5 janvier 2000, req. n° 33202/96 [ECLI:CE:ECHR:2000:0105JUD003320296]).

En outre, lorsqu'une autorité prend une mesure ou un règlement de police administrative, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre la gravité de l'atteinte ou de la menace d'atteinte à l'ordre public à laquelle cette autorité a pour objectif de mettre fin et l'intensité de la restriction apportée à la liberté en cause. Le Conseil d'État ne peut censurer que les disproportions manifestes en tenant compte, notamment, des possibilités de maintien matériel de l'ordre dont la partie adverse dispose.

2. En l'espèce, les articles 32 des deux règlements de police attaqués limitent la possibilité d'organiser des camps sur le territoire de la partie adverse à une période de trois semaines correspondant à celles des vacances scolaires de la Communauté française du mois de juillet.

La partie requérante est propriétaire d'un bâtiment principalement destiné à accueillir des camps de mouvements de jeunesse. Elle dispose, à ce titre, de deux « endroits de camp » labellisés comme tels par l'ASBL Atouts Camps, conformément aux articles 434.D et suivants du Code wallon du tourisme. Les dispositions attaquées l'empêchent de mettre en location ces « endroits de camp » en dehors de trois semaines de juillet. Or, la mise en location d'un bien à des fins lucratives relève de l'exercice tant de la liberté d'entreprendre que du droit de propriété de la partie requérante. Les deux dispositions attaquées restreignent, dès lors, l'exercice de cette liberté et de ce droit.

3. Il n'est ni contestable ni d'ailleurs contesté, que la limitation dans le temps de l'autorisation d'organiser des camps répond à l'exigence de légalité au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, dès lors que les règlements de police qui les prévoient sont adoptés par le conseil communal de la partie adverse, en application des articles 119, alinéa 1^{er}, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il n'est pas contraire au principe de légalité, en vue du maintien de l'ordre public, que des compétences définies de manière générale soient attribuées à des autorités administratives (Cour eur. D.H., arrêt *Olivieira c. Pays-Bas*, 4 juin 2002, req. ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.388

n° 33129/96, § 53 [ECLI:CE:ECHR:2002:0604JUD003312996] ; Cour eur. D.H., arrêt Landvreugd c. Pays-Bas, 4 juin 2002, req. n° 37331/97, § 60 [ECLI:CE:ECHR:2002:0604JUD003733197]).

4. Les dispositions attaquées visent « à faire jouir les habitants des avantages d’une bonne police, notamment de la propreté, de la tranquillité et de la sécurité dans les rues, lieux et édifices publics ». Plus précisément, elles ont pour objectif de remédier aux « nombreux problèmes constatés sur le territoire de Comblain-au-Pont lors de la venue des camps de jeunesse », de s’assurer de la bonne entente de tous et de « limiter les différentes nuisances constatées », ce qui entre dans le champ d’application de l’ordre public matériel visé à l’article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale.

5. En ce qui concerne la proportionnalité des mesures attaquées, celles-ci limitent la possibilité d’organiser sur le territoire de la partie adverse un camp à une période de trois semaines correspondant à celles des vacances scolaires de la Communauté française du mois de juillet.

À l’article 1^{er} des règlements de police visés, un camp est défini comme « tout séjour d’une durée de plus de 48 heures ou plus sur le territoire de la commune, d’un groupe d’au moins 12 personnes de moins de 30 ans faisant partie, au moment du camp, d’un mouvement de jeunesse reconnu ou d’un pouvoir organisateur de séjour agréé dans le cas d’un séjour, dans des bâtiments ou partie(s) de bâtiment qui ne sont prévus à cette fin que temporairement, sur un terrain, à la belle étoile, sous tentes ou sous abris quelconques ».

Il est mentionné dans les préambules de ces règlements que leur objectif est de remédier aux « nombreux problèmes constatés sur le territoire de Comblain-au-Pont lors de la venue des camps de jeunesse », de s’assurer de la bonne entente de tous et de « limiter les différentes nuisances constatées ».

Le dossier administratif contient un rapport qui répertorie dix interventions de la police locale au cours des années 2022 et 2023 pour étayer les nuisances alléguées. Force est de constater que seules cinq interventions répertoriées présentent un lien avec des camps organisés par des mouvements de jeunesse. La première, numérotée 4639, mentionne le retrait de panneaux de signalisation par des scouts. Les deuxième et troisième interventions, reprises sous les n° 4644 et 4669, relatent la présence d’un groupe de scouts sur le terrain de la partie requérante, sans pour autant constater de nuisances particulières. Il est en effet mentionné que « les jeunes jouent au football », qu’ils « chantent », voire « crient lors des rassemblements, comme tous les scouts ». L’intervention n° 4682 rapporte des cris

et de la musique ayant perturbé la quiétude du voisinage durant la nuit et mentionne que la police locale a informé la responsable des faits et l'a mise en garde concernant des faits récurrents de tapage. L'intervention n° 6349, bien que concernant un camp scout, ne relève aucun trouble mais mentionne un rappel préventif au respect des règles.

En revanche, il ressort de l'intervention n° 4005 que c'est le représentant du camp scout qui a sollicité les forces de l'ordre à la suite de dérapages effectués par une voiture à proximité de ce camp. Si à l'occasion de leur visite sur place, les policiers locaux ont demandé le retrait de deux panneaux, ils n'ont pas pour autant posé le constat « d'infractions routières » dans le chef des membres de la troupe de scouts. De même, l'intervention n° 4509 s'est opérée à la demande des scouts et aucun constat « d'actes de dégradation publique » n'a été posé. À nouveau, l'intervention n° 5019 a lieu après sollicitation de la responsable d'un camp scout dont les installations ont été détériorées et non l'inverse.

Le dossier administratif contient, également, une pièce n° 5 intitulée « photos d'installations électriques sauvages sur le territoire de la commune de Comblain-au-Pont ». Elle n'est, cependant, pas contextualisée par la partie adverse.

La partie adverse produit, enfin, une pièce n° 6 dans laquelle sont repris des échanges entre un riverain du bâtiment de la partie requérante et le bourgmestre de la partie adverse, desquels il ressort que la police aurait été contactée pour des troubles constatés à proximité les 26 juillet 2021 et le 5 mars 2022. À nouveau, cette pièce est très peu contextualisée. Par ailleurs, le rapport des interventions de police précité ne reprend pas ces troubles et les constats qu'ils auraient engendrés, de sorte que leur existence n'est pas étayée de manière suffisante.

Il résulte de ces différents éléments que les nuisances et les atteintes à l'ordre public consécutives à la présence de camp de scouts sur le territoire de la partie adverse ne sont étayées que par deux interventions de la police locale, l'une concernant l'enlèvement de panneaux de signalisation et l'autre du tapage nocturne. Par ailleurs, il n'est pas démontré que l'installation électrique qualifiée de « sauvage » par la partie adverse a été de nature à porter atteinte à la sécurité publique.

Ces faits ne sont pas suffisants pour justifier l'adoption, par la partie adverse, d'une limitation d'organisation de camps de mouvements de jeunesse à une période réduite de trois semaines par année uniquement pendant les vacances de juillet, qu'elle est de nature permanente et qu'aucune possibilité de dérogation n'est

prévue. La proportionnalité d'une telle mesure au regard des atteintes à l'ordre public constatées n'est pas rencontrée.

En outre, alors que les dispositions attaquées interdisent la tenue de camps en dehors des trois semaines de vacances de juillet, la plupart des incidents répertoriés concernent des camps s'étant déroulés endéans cette période de trois semaines. Se pose dès lors la question de l'adéquation des mesures attaquées pour atteindre l'objectif poursuivi.

Il résulte de ce qui précède que les conditions pour que les mesures attaquées puissent porter atteinte à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété de la partie requérante ne sont pas réunies.

Dans cette mesure, le premier moyen est fondé.

VII. Autres moyens

Le deuxième moyen et le troisième moyen, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VIII. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'article 32 du règlement de police du conseil communal de la commune de Comblain-au-Pont du 22 février 2024 visant à la sécurité et à la tranquillité publiques lors de l'établissement de camps ou de séjours de vacances est annulé.

L'article 32 du règlement de police du conseil communal de la commune de Comblain-au-Pont du 28 mars 2024 visant à la sécurité et à la tranquillité publiques lors de l'établissement de camps ou de séjours de vacances est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que les règlements dont les dispositions ont été annulées.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 22 mai 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly