CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

Cette décision sera mentionnée dans les tables du Recueil LEBON

rt

Nos 298836,301195

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ASSOCIATION COLLECTIF POUR LA DÉFENSE DES LOISIRS VERTS

M. Jérôme Marchand-Arvier
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 2ème et 7ème sous-sections réunies)

Mme Emmanuelle Prada Bordenave
Commissaire du gouvernement

Sur le rapport de la 2ème sous-section
de la section du contentieux

Séance du 9 avril 2008
Lecture du 7 mai 2008

Vu 1°/, sous le n° 298836, la requête, enregistrée le 16 novembre 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'ASSOCIATION COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES LOISIRS VERTS, dont le siège est Le Bourg à Saint-Chamassy (24260) ; l'ASSOCIATION COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES LOISIRS VERTS demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2006-554 du 16 mai 2006 relatif aux concentrations et manifestations organisées sur les voies ouvertes ou dans les lieux non ouverts à la circulation publique et comportant la participation de véhicules terrestres à moteur ;

2°) d'annuler la lettre en date du 19 septembre 2006 par laquelle le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a établi un compte-rendu de la réunion qui s'est tenue le 12 septembre 2006 au ministère de l'intérieur, en présence de représentants de l'ASSOCIATION COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES LOISIRS VERTS ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu 2°/, sous le n° 301195, la requête, enregistrée le 29 janvier 2007 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'ASSOCIATION COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES LOISIRS VERTS, dont le siège est Le Bourg à Saint-Chamassy (24260) ; l'ASSOCIATION COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES LOISIRS VERTS demande :

1°) d'annuler la circulaire du 27 novembre 2006 du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative relative à l'application du décret n° 2006-554 du 16 mai 2006 relatif aux concentrations et manifestations organisées sur les voies ouvertes ou dans les lieux non ouverts à la circulation publique et comportant la participation de véhicules terrestres à moteur, ensemble ses annexes ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ensemble le quatrième protocole annexé à cette convention ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de la route ;

Vu le code du sport ;

Vu le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 ;

Vu le décret n° 2007-1133 du 24 juillet 2007 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jérôme Marchand-Arvier, Auditeur,

- les conclusions de Mme Emmanuelle Prada Bordenave, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que les requêtes n°298836 et 301195 tendent respectivement à l'annulation du décret du 16 mai 2006 relatif aux concentrations et manifestations organisées sur les voies ouvertes ou dans les lieux non ouverts à la circulation publique et comportant la participation de véhicules terrestres à moteur, de la lettre du 19 septembre 2006 du ministre relative à ce décret et de la circulaire du 27 novembre 2006 du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative relative à l'application de ce décret ; que, par suite, il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la lettre en date du 19 septembre 2006 adressée par le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire au président de l'ASSOCIATION COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES LOISIRS VERTS :

Considérant que, par un courrier en date du 19 septembre 2006, le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire s'est borné à rappeler au président de l'ASSOCIATION COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES LOISIRS VERTS les éléments examinés lors d'une réunion tenue le 12 septembre au ministère de l'intérieur au sujet du décret du 16 mai 2006 relatif aux concentrations et manifestations organisées sur les voies ouvertes ou dans les lieux non ouverts à la circulation publique et comportant la participation de véhicules terrestres à moteur ; qu'ainsi, ce courrier ne constitue qu'un simple document d'information qui ne présente pas le caractère d'une décision administrative faisant grief susceptible de recours pour excès de pouvoir ; que, par suite, les conclusions de l'association requérante dirigées contre ce courrier sont irrecevables ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation du décret du 16 mai 2006 relatif aux concentrations et manifestations organisées sur les voies ouvertes ou dans les lieux non ouverts à la circulation publique et comportant la participation de véhicules terrestres à moteur :

En ce qui concerne la légalité externe :

Considérant qu'en donnant compétence au législateur pour fixer « les règles concernant (...) les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques », l'article 34 de la Constitution n'a pas retiré au chef du gouvernement les attributions de police générale qu'il exerçait antérieurement ; qu'il appartient dès lors au Premier ministre, en vertu des articles 21 et 37 de la Constitution, de pourvoir, par des mesures appropriées, à la sécurité des regroupements de véhicules terrestres à moteur organisés sur les voies ouvertes ou dans les lieux non ouverts à la circulation publique ainsi qu'à la sécurité des usagers des voies publiques sur l'ensemble du territoire national ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que le Premier ministre aurait été incompétent pour prendre le décret attaqué ne peut qu'être écarté ;

Considérant qu'il ressort des mentions d'une ampliation certifiée conforme par le secrétaire général du gouvernement que le décret attaqué a été signé par le Premier ministre et contresigné par les ministres chargés de son exécution ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que ce décret n'aurait pas été signé manque en fait ;

En ce qui concerne la légalité interne :

Sur le moyen tiré de la violation de la liberté d'aller et venir :

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article 1er du décret attaqué, désormais codifiées à l'article R. 331-18 du code du sport : « I.- Les concentrations de véhicules terrestres à moteur se déroulant sur les voies ouvertes à la circulation publique sont soumises à déclaration lorsqu'elles comptent moins de 200 véhicules automobiles ou moins de 400 véhicules à moteur de deux à quatre roues, y compris les véhicules d'accompagnement. Au-delà, elles sont soumises à autorisation. Pour l'application du présent décret, on entend par « concentration » un rassemblement comportant la participation de véhicules terrestres à moteur, qui se déroule sur la voie publique dans le respect du code de la route, qui impose aux participants un ou plusieurs points de rassemblement ou de passage et qui est dépourvu de tout classement. II.- Les manifestations comportant la participation de véhicules terrestres à moteur qui se déroulent sur des circuits, terrains ou parcours, tels que définis à l'article 4 sont soumises à autorisation. Pour l'application du présent décret, on entend par « manifestation » le regroupement de véhicules terrestres à moteur et d'un ou de plusieurs pilotes ou pratiquants visant à présenter, de façon organisée pour les spectateurs, un sport mécanique sous ses différentes formes. Toute concentration qui comporte au moins un chronométrage, même sur une distance réduite, est regardée comme une manifestation. » ; qu'aux termes des dispositions de l'article 5 du décret, désormais codifié à l'article R. 331-22 du code du sport : « L'organisateur d'une concentration soumise à déclaration doit déposer un dossier de déclaration au plus tard deux mois avant la date de l'événement auprès du préfet territorialement compétent. Un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des sports détermine la composition du dossier et les modalités de son dépôt » ; qu'aux termes de son article 6, désormais codifié à l'article R. 331-23 du code du sport : « seules peuvent être autorisées les concentrations et manifestations organisées par : 1° Une fédération sportive telle que définie aux articles 16 et 17 de la loi du 16 juillet 1984 susvisée ou ses organes nationaux, régionaux ou départementaux et les groupements sportifs qui lui sont affiliés ; 2° Des personnes physiques ou morales autres que celles mentionnées au 1°, après avis du directeur départemental de la jeunesse et des sports, qui vérifie notamment le respect par le règlement particulier de la concentration ou de la manifestation des règles techniques et de sécurité mentionnées à l'article 2. » ;

Considérant, d'une part, qu'il ressort de l'ensemble des dispositions du décret que celui-ci a seulement entendu viser l'organisation d'événements à vocation sportive ou de loisirs ; qu'en outre, la définition de la concentration par l'article 1er du décret attaqué a pour objet d'éviter que des regroupements organisés de véhicules soient de nature à provoquer des difficultés de circulation de l'ensemble des usagers des voies publiques et à compromettre la sécurité publique ; qu'elle met en œuvre, pour définir la notion de concentration, une diversité de critères qualitatifs, tels que la circulation de plusieurs véhicules de manière groupée sur les voies ouvertes à la circulation publique et l'existence d'un parcours comprenant des points de rassemblement ou de passage imposés, permettant d'apprécier si le regroupement de véhicules en cause constitue une concentration sportive ou de loisirs, susceptible d'avoir une incidence sur les conditions de circulation et sur la sécurité des usagers des voies ; que, par suite, la définition de la concentration n'implique pas que tous les regroupements de véhicules, quelles que soient leur importance et leur finalité, fassent l'objet d'une déclaration ou d'une autorisation ; que, dès lors, la définition de la concentration par l'article 1er du décret attaqué n'entraîne pas, contrairement à ce que soutient l'association requérante, de restriction excessive à la liberté d'aller et venir ;

Considérant, d'autre part, que les restrictions que le décret attaqué impose à la liberté d'aller et venir, par la mise en place d'un régime de déclaration ou d'autorisation, selon l'importance du regroupement, pour les regroupements organisés de véhicules sur les voies ouvertes à la circulation publique, ne présentent pas le caractère d'une interdiction générale et absolue ; qu'en particulier, les concentrations sont soumises à une simple déclaration à moins qu'elles ne comptent plus de 200 véhicules automobiles ou plus de 400 véhicules à moteur de deux à quatre roues ; que, par suite, ces restrictions ne sont pas excessives au regard des impératifs de sécurité publique auxquels elles répondent ;

Considérant qu'aux termes de l'article 27 du décret attaqué, désormais codifié à l'article R. 331-33 du code du sport : « Le ministre de l'intérieur et le ministre chargé de l'équipement fixent conjointement la liste des routes interdites, à titre permanent, périodique ou provisoire, à toutes les concentrations ou manifestations ou à certaines catégories d'entre elles en raison des incidences que leur déroulement peut avoir sur l'économie, le tourisme ou la sécurité générale. Ils peuvent toutefois indiquer sous quelles conditions lesdites routes peuvent être soit traversées, soit empruntées sur une distance réduite lors de ces événements » ;

Considérant que ces dispositions, qui ne constituent pas par elles-mêmes une interdiction générale et absolue, ont pour seul objet d'habiliter le ministre de l'intérieur et le ministre chargé de l'équipement à apporter ultérieurement des restrictions, limitées dans le temps ou dans l'espace, à l'usage, par certains types de concentrations ou de manifestations, de routes ou portions de routes qui devront être précisément désignées, pour des considérations tenant notamment à la sécurité publique ; qu'elles précisent en outre que les ministres peuvent indiquer sous quelles conditions les routes figurant sur la liste peuvent être soit traversées, soit empruntées sur une distance réduite lors de ces événements ; qu'elles ne portent pas, par suite, une atteinte illégale à la liberté d'aller et venir ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que le décret attaqué ne méconnaît pas la liberté d'aller et venir garantie notamment pas les stipulations du quatrième protocole à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance de la liberté du commerce et de l'industrie :

Considérant que les régimes d'autorisation et de déclaration préalable instaurés par le décret attaqué n'ont ni pour objet ni pour effet de réglementer, le cas échéant, la profession organisant ou encadrant les activités visées par le décret, mais seulement de modifier de façon limitée ses conditions d'exercice ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le dépôt, d'une part, d'un dossier de déclaration au plus tard deux mois avant la date de l'événement, aux termes de l'article 5 du décret désormais codifié à l'article R. 331-22 du code du sport, d'autre part, d'une demande d'autorisation pour les concentrations soumises à autorisation et les manifestations au plus tard trois mois au moins avant la date prévue pour le déroulement de la concentration ou de la manifestation, aux termes de l'article 7 du décret désormais codifié à l'article R. 331-23 du même code, affecterait significativement l'exercice de cette profession ; que, par suite, les restrictions limitées apportées par le décret à la liberté du commerce et de l'industrie sont justifiées par la nécessité d'assurer la sécurité des participants de ces événements et celle des usagers des voies ouvertes à la circulation publique ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité :

Considérant que si, en règle générale, le principe d'égalité impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation, il n'en résulte pas pour autant qu'il oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes ; qu'ainsi, le décret attaqué pouvait, sans porter atteinte au principe d'égalité, fixer des règles uniformes pour des personnes participant à des compétitions sportives et celles s'adonnant à des activités de loisir ; qu'en tout état de cause, il a prévu des procédures et des mesures de sécurité différentes tenant notamment compte de la nature des activités, des conditions d'utilisation des voies publiques et du nombre de participants ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité ne peut qu'être écarté ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance des principes de nécessité, de proportionnalité et de personnalité des peines :

Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article 24 du décret attaqué, désormais codifié à l'article R. 331-45 du code du sport : « Est puni des peines prévues pour les contraventions de la 3^{e} classe le fait de participer à une concentration ou une manifestation, comportant la participation de véhicules à moteur, non autorisée alors qu'elle était soumise à autorisation en application de l'article 1er » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la sanction de contravention de la 3ème classe encourue par les personnes participant à une concentration ou une manifestation non autorisée, alors qu'elle était soumise à autorisation, punit d'une amende d'un montant maximum de 450 euros un acte susceptible de compromettre tant la sécurité des participants de l'événement que celle des usagers des voies ouvertes à la circulation publique ; que la disposition critiquée n'a ni pour objet ni pour effet d'éliminer l'élément intentionnel de l'infraction, dès lors qu'il appartient aux participants de la manifestation ou de la concentration de s'assurer que l'événement auquel ils comptent participer a bien été autorisé ; que, par suite, les dispositions précitées de l'article 24 du décret attaqué ne portent atteinte ni aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines, ni à celui de personnalité des peines ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'association requérante n'est pas fondée à demander l'annulation du décret du 16 mai 2006 relatif aux concentrations et manifestations organisées sur les voies ouvertes ou dans les lieux non ouverts à la circulation publique et comportant la participation de véhicules terrestres à moteur ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la circulaire du 27 novembre 2006 relative à l'application du décret du 16 mai 2006 relatif aux concentrations et manifestations organisées sur les voies ouvertes ou dans les lieux non ouverts à la circulation publique et comportant la participation de véhicules terrestres à moteur :

Considérant que les conclusions tendant à l'annulation du décret attaqué sont rejetées par la présente décision ; que l'association requérante n'est, par suite, pas fondée à demander, par voie de conséquence de l'illégalité du décret, l'annulation de la circulaire attaquée ;

Considérant que, par la circulaire attaquée, le ministre de l'intérieur et le ministre chargé des sports se sont bornés, dans le cadre de leur pouvoir d'instruction aux préfets, à préciser les conditions d'application des dispositions du décret ; que la circonstance que la circulaire, signée par le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques et le directeur des sports, ne mentionne pas qu'elle a été signée au nom du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des sports est sans incidence sur sa légalité, dès lors qu'il n'est pas contesté que le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques et le directeur des sports ont régulièrement reçu délégation des ministres pour signer, en leur nom, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité ; qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'incompétence des auteurs de la circulaire attaquée doit être écarté ;

Considérant qu'en indiquant que les manifestations soumises à autorisation ne peuvent être autorisées que si elles sont organisées par les organes nationaux, régionaux et départementaux des fédérations sportives et les groupements sportifs qui leur sont affiliés, mais en précisant néanmoins que toute autre personne physique ou morale peut organiser ces concentrations ou manifestations, l'autorisation devant alors être précédée d'un avis du directeur départemental de la jeunesse et des sports, la circulaire s'est bornée à rappeler les modalités d'autorisation de concentrations ou manifestations, d'une part, par les fédérations sportives, mentionnées au 1° de l'article 6 du décret, d'autre part, par d'autres personnes physiques ou morales, mentionnées au 2° du même article 6 ; que, par suite, les ministres auteurs de la circulaire ont procédé à une interprétation des dispositions de l'article 6 du décret qui ne méconnaît ni le sens ni la portée de ces dispositions ;

Considérant, enfin, qu'en prescrivant aux préfets, qui sont, aux termes des dispositions de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, seuls compétents pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dont le champ d'application excède le territoire d'une commune, de saisir pour avis, dès réception d'une demande d'autorisation de manifestation, les autorités locales investies du pouvoir de police concernées et, en cas d'information sur des difficultés pouvant se poser sur le trajet programmé par le responsable de la manifestation, d'organiser une concertation entre celui-ci et les autorités de police locales, la circulaire attaquée ne fait pas obstacle à l'exercice par les maires et présidents de conseils généraux des pouvoirs de police qu'ils détiennent, et n'a, par voie de conséquence, pas porté atteinte à leur compétence ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'association requérante n'est pas fondée à demander l'annulation de la circulaire du 27 novembre 2006, qui est dépourvue de caractère réglementaire, relative à l'application du décret du 16 mai 2006 relatif aux concentrations et manifestations organisées sur les voies ouvertes ou dans les lieux non ouverts à la circulation publique et comportant la participation de véhicules terrestres à moteur ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, le versement à l'ASSOCIATION COLLECTIF POUR LA

DEFENSE DES LOISIRS VERTS des sommes que celle-ci demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : Les requêtes n° 298836 et 301195 de l'ASSOCIATION COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES LOISIRS VERTS sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'ASSOCIATION COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES LOISIRS VERTS, au Premier ministre, au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et au ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

Délibéré dans la séance du 9 avril 2008 où siégeaient : M. Jean-Marie Delarue, Président adjoint de la Section du Contentieux, Président ; M. Edmond Honorat, M. Rémy Schwartz, Présidents de sous-section ; M. Jacques Faure, M. Roland Peylet, Mme Françoise Ducarouge, M. Christophe Chantepy, M. Jean-François Mary, Conseillers d'Etat et M. Jérôme Marchand-Arvier, Auditeur-rapporteur.

Lu en séance publique le 7 mai 2008.

Le Président :
Signé : M. Jean-Marie Delarue

L'Auditeur-rapporteur :
Signé : M. Jérôme Marchand-Arvier

Le secrétaire :
Signé : M. Antoine Conrath

La République mande et ordonne au Premier ministre, au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et au ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, chacun en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le secrétaire