

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

AV

Nos 286701,286702,286709,290887

REPUBLIQUE FRANÇAISE

COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES
LOISIRS VERTS et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Richard Senghor
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies)

M. Mattias Guyomar
Commissaire du gouvernement

Sur le rapport de la 6^{ème} sous-section
de la Section du contentieux

Séance du 4 décembre 2006
Lecture du 10 janvier 2007

6711

Vu, 1°, sous le n° 286701, la requête, enregistrée le 7 novembre 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par le COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES LOISIRS VERTS, dont le siège social est situé Le Bourg à Cubjac (24640) ; le COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES LOISIRS VERTS demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la circulaire du 6 septembre 2005 du ministre de l'écologie et du développement durable relative à la circulation des quads et autres véhicules à moteur dans les espaces naturels, ainsi que ses annexes, ou à titre subsidiaire, son annexe 2 relative aux conditions de circulation des véhicules à moteur dans les espaces naturels ;

2°) 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° 286702, la requête, enregistrée le 7 novembre 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par M. Charles PEOT, demeurant 19, allée des demoiselles d'Avignon à Nanterre (92000) ; M. PEOT demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler les dispositions de la circulaire du 6 septembre 2005 du ministre de l'écologie et du développement durable aux termes desquelles, au §7 de son annexe 2, "une voie doit être manifestement praticable par un véhicule de tourisme non spécialement adapté au "tout-terrain" pour que la présomption d'ouverture à la circulation existe, et au §9 de la même annexe, "lorsque le chemin est revêtu ou empierré ou lorsqu'il présente un aspect carrossable accessible à des véhicules de tourisme non spécialement adaptés au "tout-terrain", il est présumé ouvert", ainsi que les dispositions de l'annexe 2 énumérant les voies privées non ouvertes à la circulation publique et l'arrêté type prescrit par l'annexe 5 ;

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

.....

Vu, 3°, sous le n° 286709, la requête, enregistrée le 8 novembre 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la FEDERATION FRANCAISE DE MOTOCYCLISME, dont le siège social est situé 74, avenue Parmentier à Paris (75011) ; la FEDERATION FRANCAISE DE MOTOCYCLISME demande au Conseil d'Etat d'annuler la circulaire du 6 septembre 2005 du ministre de l'écologie et du développement durable relative à la circulation des quads et autres véhicules à moteur dans les espaces naturels ;

.....

Vu, 4°, sous le n° 290887 la requête, enregistrée le 1^{er} mars 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la FEDERATION FRANCAISE DE 4X4 ; la FEDERATION FRANCAISE DE 4X4 demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler, d'une part, la décision implicite du ministre de l'écologie et du développement durable rejetant sa demande tendant au retrait de la circulaire du 6 septembre 2005 relative à la circulation des quads et autres véhicules à moteur dans les espaces naturels, et, d'autre part, ladite circulaire ;

2°) d'annuler les dispositions de la circulaire aux termes desquelles, au §7 de son annexe 2, "une voie doit être manifestement praticable par un véhicule de tourisme non spécialement adapté au "tout-terrain" pour que la présomption d'ouverture à la circulation existe (annexe n° 2, 7ème paragraphe), et, au §9 de la même annexe, "lorsque le chemin est revêtu ou

empierré ou lorsqu'il présente un aspect carrossable accessible à des véhicules de tourisme non spécialement adaptés au "tout-terrain", il est présumé ouvert";

3°) de mettre à la charge de l'Etat, la somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la note en délibérée présentée pour le COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES LOISIRS VERTS et enregistrée le 5 décembre 2006 ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de la route ;

Vu la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ;

Vu la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives ;

Vu le décret n° 55-1366 du 18 octobre 1955 portant réglementation générale des épreuves et compétitions sportives sur la voie publique ;

Vu le décret n° 58-1430 du 23 décembre 1958 relatif à la réglementation des épreuves ou manifestations organisées dans les lieux non ouverts à la circulation publique et comportant la participation de véhicules à moteur ;

Vu le décret n° 80-923 du 21 novembre 1980 portant règlement national de la publicité en agglomération et déterminant les conditions d'application à certains dispositifs publicitaires d'un régime d'autorisation pour l'application de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes ;

Vu le décret n° 2002-895 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'écologie et du développement durable ;

N° 286701

- 4 -

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Richard Senghor, Maître des Requêtes,
- les observations de Me Balat, avocat de la FEDERATION FRANCAISE DE 4X4,
- les conclusions de M. Mattias Guyomar, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que les requêtes du COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES LOISIRS VERTS, de M. PEOT, de la FEDERATION FRANCAISE DE MOTOCYCLISME et de la FEDERATION FRANCAISE DE 4X4 sont dirigées contre la même circulaire ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur les interventions présentées par la Fédération France Nature Environnement dans les affaires n° 286701 et n° 286709 :

Considérant que la Fédération France Nature Environnement a intérêt au maintien de l'acte attaqué, eu égard à son objet et à ses statuts ; que, dès lors, ses interventions doivent être admises ;

Sur la recevabilité :

Considérant que, sous le n° 286 702, M. PEOT se présente comme porte-parole et délégué régional du COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES LOISIRS VERTS ; que ni cette qualité, ni la circonstance qu'il est par ailleurs détenteur d'un mandat du président du CODEVER pour signer, sous le N° 286 701, la requête présentée pour le CODEVER, ne lui donnent qualité pour demander en son nom propre l'annulation de la circulaire du 6 septembre 2005 du ministre de l'écologie et du développement durable relative à la circulation des quads et autres véhicules à moteur dans les espaces naturels ; que, dès lors, sa requête est irrecevable ;

Considérant que les autres requérants contestent les dispositions contenues dans la circulaire et ses annexes 1 à 5 ;

Considérant, d'une part, que l'interprétation que, par voie, notamment, de circulaires ou d'instructions, l'autorité administrative donne des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en œuvre, n'est pas susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir, lorsque, étant dénuée de caractère impératif, elle ne saurait, quel qu'en soit le bien-fondé, faire grief ; que les annexes 2, 3, 4 et 5 de la circulaire attaquée ne présentent pas de dispositions impératives ; que les conclusions dirigées contre ces annexes sont, par suite, irrecevables ;

Considérant, d'autre part, que les dispositions impératives à caractère général d'une circulaire ou d'une instruction doivent être regardées comme faisant grief ; que le recours formé à leur encontre doit être accueilli s'il est soutenu à bon droit que l'interprétation qu'elles prescrivent d'adopter méconnaît le sens et la portée des dispositions législatives ou

réglementaires qu'elle entendait expliciter ; que la circulaire elle-même et son annexe 1 présentent des dispositions impératives à caractère général ; que, par voie de conséquence, les conclusions dirigées contre la circulaire et cette annexe sont, dans cette mesure, recevables ;

Sur la légalité externe :

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que le moyen tiré du défaut de signature, par le ministre de l'écologie et du développement durable, de la circulaire, manque en fait ;

Considérant, en deuxième lieu, que, d'une part, eu égard à l'objet des dispositions en cause qui visent à commenter les conditions de circulation des véhicules motorisés dans les espaces naturels et les conditions d'application de l'article L. 362-1 du code de l'environnement, aux termes duquel « En vue d'assurer la protection des espaces naturels, la circulation des véhicules à moteur est interdite en dehors des voies classées dans le domaine public routier de l'Etat, des départements et des communes, des chemins ruraux et des voies privées ouvertes à la circulation publique des véhicules à moteur (...) » et, d'autre part, eu égard aux attributions du ministre de l'écologie et du développement durable telles qu'elles résultent du décret du 15 mai 2002, le moyen tiré de son incompétence pour édicter la circulaire attaquée doit être écarté ; qu'enfin, la circonstance que le ministre de l'écologie et du développement durable n'ait pas été signataire du décret du 18 octobre 1955 portant réglementation générale des épreuves et compétitions sportives sur la voie publique, ni du décret du 23 décembre 1958 relatif à la réglementation des épreuves ou manifestations organisées dans les lieux non ouverts à la circulation publique, est sans incidence à cet égard ;

Considérant, enfin, qu'aucun texte n'imposait au ministre de l'écologie et du développement durable, pour l'édition de cette circulaire, de procéder à la consultation d'autres ministres ou de la FEDERATION FRANCAISE DE MOTOCYCLISME ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les moyens soulevés à l'encontre de la régularité de la circulaire attaquée ne peuvent être accueillis ;

Sur la légalité interne :

Sur la circulaire attaquée :

Considérant que l'article 1er de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs concerne l'organisation des services publics de transport ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que la circulaire attaquée méconnaîtrait cette disposition ne saurait être utilement invoqué ;

Considérant que la notion de voie ouverte à la circulation publique, telle qu'elle est définie par l'article 1^{er} du décret du 21 novembre 1980 portant règlement national de la publicité en agglomération et déterminant les conditions d'application à certains dispositifs publicitaires d'un régime d'autorisation, se rapporte exclusivement à la publicité, aux enseignes et pré-enseignes au sens où celles-ci sont définies par la loi du 29 décembre 1979 ; que, dès lors, le

moyen tiré de la violation de ces dispositions par la circulaire attaquée ne peut pas davantage être utilement invoqué ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2213-4 du code général des collectivités territoriales : « Le maire peut, par arrêté motivé, interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques. » ; qu'en prescrivant aux préfets d'informer les élus de la possibilité de recourir à cette législation et réglementation pour réglementer la circulation des véhicules sur certaines voies, la circulaire attaquée n'a pas procédé à une interprétation inexacte des dispositions en cause du code général des collectivités territoriales ;

Considérant enfin que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la circulaire attaquée n'a, en tout état de cause, ni pour objet ni pour effet de porter atteinte à la liberté d'aller et venir ;

Sur l'annexe 1 de la circulaire :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 311-1 du code de la route : « Pour l'application du présent code, les termes ci-après ont le sens qui leur est donné dans le présent article : (...) - quadricycle léger à moteur : véhicule à moteur à quatre roues dont la vitesse maximale par construction n'excède pas 45 km/h, la cylindrée n'excède pas 50 cm³ pour les moteurs à allumage commandé ou dont la puissance maximale nette n'excède pas 4 kilowatts pour les autres types de moteur, le poids à vide n'excède pas 350 kilogrammes et la charge utile n'excède pas 200 kilogrammes ; - quadricycle lourd à moteur : véhicule à moteur à quatre roues dont la puissance maximale nette du moteur est inférieure ou égale à 15 kilowatts, le poids à vide n'excède pas 550 kilogrammes pour les quadricycles affectés au transport de marchandises, et 400 kilogrammes pour les quadricycles destinés au transport de personnes, la charge utile n'excède pas 1 000 kilogrammes s'ils sont destinés au transport de marchandises, et 200 kilogrammes s'ils sont destinés au transport de personnes, et qui ne répond pas à la définition des quadricycles légers à moteur. » ; qu'aux termes de l'article R. 221-4 du même code : « I. - Les différentes catégories du permis de conduire énoncées ci-dessous autorisent la conduite des véhicules suivants : (...) Sous-catégorie B 1 (...) : Quadricycles lourds à moteur. » ;

Considérant qu'alors que l'annexe 1 de la circulaire attaquée, intitulée « Les quads », présente ses prescriptions comme rendant compte du statut de l'ensemble des quadricycles à moteur, elle ne cite, en fait, que les dispositions relatives à l'utilisation des quadricycles lourds à moteur ; qu'elle indique que le permis de conduire de la sous-catégorie B1 est obligatoire pour la conduite des « quads », sans mentionner qu'il n'est requis que pour les quadricycles lourds à moteur ; qu'ainsi, l'annexe 1 méconnaît la portée de la réglementation en vigueur ; que le COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES LOISIRS VERTS, la FEDERATION FRANCAISE DE MOTOCYCLISME et la FEDERATION FRANCAISE DE 4X4 sont fondés, pour ce motif, à en demander l'annulation ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'État le versement d'une somme de 1000 € au COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES LOISIRS VERTS, de 1 000 euros à la FEDERATION FRANCAISE DE MOTOCYCLISME et de 1 000 euros à la FEDERATION FRANCAISE DE 4X4 au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : Les interventions de la Fédération France Nature Environnement sont admises.

Article 2 : La requête n° 286702 de M. PEOT est rejetée.

Article 3 : L'annexe 1 de la circulaire du 6 septembre 2005 du ministre de l'écologie et du développement durable est annulée.

Article 4 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 5 : L'Etat versera la somme de 1 000 euros au COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES LOISIRS VERTS, de 1 000 euros à la FEDERATION FRANCAISE DE MOTOCYCLISME et de 1 000 euros à la FEDERATION FRANCAISE DE 4X4.

Article 6 : La présente décision sera notifiée au COLLECTIF POUR LA DEFENSE DES LOISIRS VERTS, à M. Charles PEOT, à la FEDERATION FRANCAISE DE MOTOCYCLISME, à la FEDERATION FRANCAISE DE 4X4 et au ministre de l'écologie et du développement durable.