

Nos 406255, 406286
- M. A... et autres
- M. G... et autres

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies
Séance du 29 janvier 2018
Lecture du 16 février 2018

CONCLUSIONS

M. Guillaume ODINET, rapporteur public

Par un arrêté du 3 octobre 2016, le ministre chargé des sports a défini des règles techniques et de sécurité applicables aux manifestations publiques de sports de combat dans les disciplines pour lesquelles aucune fédération n'a reçu de délégation sur le fondement de l'article L. 131-14 du code du sport. Ces règles techniques et de sécurité, insérées à l'article A. 331-36 de ce code et à son annexe III-28, prévoient notamment que les combats se déroulent sur un tapis ou sur un ring à trois ou quatre cordes et interdisent certaines techniques de combat, dont les coups de poing, pied, coude ou genou visant un combattant au sol et les coups de coudes en toute hypothèse.

Ces règles ont pour effet (et les requêtes – nous y reviendrons – vous disent que c'est aussi leur objet) d'interdire l'organisation de manifestations publiques de MMA, pour *mixed martial arts* (soit arts martiaux mixtes, ou mélangés). En effet, cette discipline, dont il vous est expliqué qu'elle repose « avant tout sur des valeurs de respect, de persévérance et de courage », mais dont nous tendons à penser que la brutalité demeure la caractéristique essentielle, a la particularité d'être pratiquée dans une cage octogonale et permet à ceux qui s'y adonnent de se battre en utilisant des techniques empruntées à différents arts martiaux et en ayant recours à presque tous les coups possibles, ce qui inclut les coups de coude et la possibilité de frapper un adversaire au sol. Malgré sa grande violence – en vérité certainement à cause d'elle, car la délectation sadique est un penchant largement partagé – cette discipline a une très grande audience médiatique – si bien, vous l'aurez compris, qu'elle donne lieu à un commerce particulièrement lucratif.

Tout cela a conduit à ce que vous soyez saisis, sous les deux numéros qui ont été appelés, de deux recours pour excès de pouvoir dirigés contre l'arrêté du 3 octobre 2016, présentés par des pratiquants et des associations de sports de combat et une société de clubs d'arts martiaux, dont l'intérêt pour agir, contrairement à ce qu'en dit le ministre, ne nous paraît pas douteux. La commission française de MMA présente à l'appui de chacun de ces recours, que vous pourrez joindre, une intervention que vous admettrez.

1. Avant d'en venir à l'examen des moyens soulevés par ces recours et interventions, il nous faut vous dire quelques mots de l'organisation des textes sur le fondement desquels a été pris l'arrêté attaqué.

L'organisation des manifestations sportives fait l'objet du titre III du livre III du code du sport. Son article L. 331-1 prévoit que les fédérations délégataires édictent des règlements relatifs à l'organisation de toutes les manifestations dont elles ont la charge ; il s'articule avec l'article L. 131-16, relatif aux fédérations délégataires, qui leur donne notamment le pouvoir d'édicter les règles techniques propres à leur discipline (lesquelles incluent le cas échéant des règles de sécurité, v. 8 avril 2013, Fédération sportive et gymnique du travail, n° 360734, inédite au Recueil).

L'article L. 331-2 du code permet quant à lui à l'autorité administrative d'interdire la tenue de toute compétition, rencontre, démonstration ou manifestation publique de quelque nature que ce soit, dans une discipline ou une activité sportive, lorsqu'elle présente des risques d'atteinte à la dignité, à l'intégrité physique ou à la santé des participants. Sur le fondement de cet article qui donne à l'administration un large pouvoir d'interdiction des manifestations sportives, les articles R. 331-46 à 54, qui résultent d'un décret du 24 juin 2016, soumettent à déclaration les manifestations publiques de sports de combat, à l'exception de celles qui sont organisées par une fédération délégataire ou l'un de ses membres, relèvent d'une discipline pour laquelle elle a reçu délégation et sont inscrites à son calendrier. Et l'article R. 331-51 prévoit que, « dans les disciplines dans lesquelles aucune fédération n'a reçu délégation, la déclaration est accompagnée d'une déclaration sur l'honneur de l'organisateur de se conformer aux règles techniques et de sécurité prévues par arrêté du ministre chargé des sports ».

C'est cette disposition qui donne ainsi compétence au ministre chargé des sports pour édicter les règles techniques et de sécurité applicables aux manifestations publiques de sports de combat dans les disciplines pour lesquelles aucune fédération n'a reçu de délégation. Vous noterez que ce pouvoir est un peu éloigné de la lettre de l'article L. 331-2 – si bien que sa base légale peut paraître fine. Mais, à la vérité, dès lors que le législateur donne à l'autorité administrative un pouvoir d'interdiction des manifestations en cas de risque pour la sécurité ou la santé des participants, il nous semble que vous pouvez raisonnablement admettre que le pouvoir réglementaire vienne préciser, pour les sports les plus dangereux, les conditions de sécurité minimales – ce qui revient à offrir, dans une certaine mesure, aux manifestations les respectant la garantie que l'autorité administrative ne fera pas usage de son pouvoir d'interdiction.

2. Ces précisions étant faites, nous pouvons en venir à l'examen des moyens, en commençant par la légalité externe.

2.1. Il est d'abord soutenu que seule une loi pouvait, en vertu de l'article 34 de la Constitution, encadrer la liberté d'accès à l'activité sportive, qui est un principe général du droit. Mais il résulte de ce que nous vous avons dit que les dispositions réglementaires attaquées trouvent leur fondement dans une disposition législative et n'excèdent pas les mesures que le pouvoir réglementaire pouvait prendre en application de cette disposition. Vous écarterez donc le moyen.

2.2. Vous ferez de même de celui qui est tiré de ce que l'article R. 331-51, dans sa version applicable, ne permettait pas au ministre d'adopter des règles techniques et de sécurité encadrant les manifestations de tous les sports de combat. Selon une requête, en effet, c'est l'article R. 331-51 dans sa version antérieure au décret du 24 juin 2016, qui ne concernait alors que l'organisation de manifestations de boxe, qui doit trouver à s'appliquer.

Mais il n'en est rien. Comme nous vous le disions, l'article R. 331-51 a été réécrit par un décret du 24 juin 2016, publié au Journal officiel le 26 du même mois, et donc entré en vigueur, en l'absence de disposition particulière, le 27 juin. A la date de signature de l'arrêté attaqué, soit le 3 octobre 2016, c'est donc bien l'article R. 331-51 dans sa version issue du décret du 26 juin, et donc relative à l'ensemble des sports de combat, qui était en vigueur – quoi qu'en dise Légifrance.

La circonstance que les dispositions antérieurement en vigueur demeuraient applicables aux manifestations de boxe autorisées avant le 1^{er} novembre 2016, et que les dispositions nouvellement en vigueur ne s'appliquaient (comme celles de l'arrêté attaqué) qu'aux manifestations organisées à compter de cette date nous paraît en effet sans incidence sur l'entrée en vigueur du texte. Ce sont là des mesures transitoires, qui précisent le champ d'application temporel du texte, mais ne reportent pas pour autant son entrée en vigueur et ne sauraient évidemment avoir pour effet de priver le pouvoir réglementaire délégué d'adopter les dispositions d'application¹.

2.3. Vous pourrez ensuite déduire de ce que nous vous avons dit quant à la base légale de l'arrêté attaqué, d'une part, que le ministre chargé des sports disposait bien d'un pouvoir réglementaire délégué, d'autre part, qu'il n'était pas tenu de l'exercer conjointement avec le ministre de l'intérieur, puisque, contrairement à ce qui est soutenu, il tenait ce pouvoir de l'article R. 331-51 du code du sport et non de l'article D. 331-1 de ce code, qui confie conjointement au ministre chargé des sports et au ministre de l'intérieur le soin de déterminer par arrêté les caractéristiques des manifestations sportives nécessitant des garanties particulières de sécurité et les modalités selon lesquelles les fédérations en arrêtent la liste et la transmettent aux autorités de police. En effet, ce second article ne concerne pas les règles de sécurité encadrant le déroulement de la manifestation sportive mais les conditions d'appréciation de la nécessité de prévenir les troubles à l'ordre public qu'elle est susceptible de causer.

2.4. En suivant le même raisonnement, vous écarterez le moyen tiré de ce que le ministre aurait excédé les compétences qui lui étaient attribuées par l'article D. 331-1 en édictant des règles techniques et de sécurité des manifestations sportives ; l'article R. 331-51 lui donne bien, quant à lui, compétence pour édicter de telles règles.

2.5. Vous relèverez ensuite que Mme S..., chef de service, adjointe à la directrice des sports, dont la nomination a été régulièrement publiée², tenait du 2^o de l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 2005³ compétence pour signer au nom du ministre chargé des sports l'arrêté attaqué, qui est relatif aux affaires des services placés sous son autorité.

2.6. Par ailleurs, l'article D. 331-1 n'étant, comme nous vous l'avons dit, pas applicable, l'arrêté attaqué n'avait pas à être précédé de la consultation de la Commission nationale de sécurité des enceintes sportives prévue par cet article.

2.7. Il n'avait pas davantage à être précédé de la consultation du Conseil national d'évaluation des normes. En vertu de l'article L. 1212-2 du CGCT, cet organisme doit être consulté « sur

¹ Dans le respect, bien sûr, des dispositions transitoires déterminant le champ d'application temporel du texte.

² JORF n° 0014 du 17 janvier 2016, texte n° 20.

³ N° 2005-850.

l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables ». Vous avez une approche stricte de la notion de textes créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités, que vous interprétez comme visant uniquement les textes créant des obligations nouvelles aux collectivités territoriales (v. 26 juillet 2011, Département de Seine-Saint-Denis et autres, n^{os} 340041 e. a., aux Tables sur un autre point), même si le texte ne les concerne pas spécifiquement (13 mai 2016, Société Voltalis, n^o 375120, aux T. p. 656).

Or l'arrêté attaqué ne saurait être regardé comme créant des obligations nouvelles aux collectivités au seul motif que certaines d'entre elles sont susceptibles d'organiser des manifestations publiques de sport de combat. A la différence de l'hypothèse de votre précédent Voltalis, dans lequel vous avez relevé que certaines collectivités tiraient de la loi la qualité de gestionnaire de réseau d'électricité, pour en déduire qu'un texte réglementaire créant des obligations à l'égard de ces gestionnaires devait être soumis à la consultation du CNEN, le législateur n'a, en l'espèce, pas donné à tout ou partie des collectivités la qualité d'organisateur de manifestations publiques de sports de combat dans les disciplines où aucune fédération n'a reçu de délégation.

Vous écarterez donc le moyen.

2.8. Et vous ferez de même du moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué ne pouvait légalement créer un article A. 331-36 dans le code du sport car il existait déjà un article portant ce numéro. En effet, l'article A. 331-36 qui préexistait a été abrogé par un autre arrêté du 3 octobre 2016, relatif à la déclaration des manifestations publiques de sport de combat, également publié au Journal officiel du 23 octobre 2016. Le moyen manquant en fait, vous n'aurez pas à prendre parti sur son opérance.

3. Nous en venons maintenant aux moyens de légalité interne.

3.1. Il est d'abord soutenu que l'obligation que les combats se déroulent sur un tapis ou sur un ring à trois ou quatre cordes, d'une part, et l'interdiction des coups de coude et des coups visant un combattant au sol d'autre part, sont disproportionnées et par suite illégales.

Dès lors que le pouvoir qu'a le ministre des sports d'édicter des règles techniques et de sécurité découle du pouvoir confié par le législateur à l'autorité administrative d'interdire des manifestations si elles présentent des risques d'atteinte à la dignité, à l'intégrité physique ou à la santé des participants, il nous semble qu'il vous appartient bien d'exercer un contrôle de proportionnalité. En effet, le ministre ne dispose pas, selon nous, d'une large marge d'appréciation pour déterminer les règles techniques et de sécurité ; il doit s'en tenir à celles qui sont adaptées, nécessaires et proportionnées à la prévention des risques d'atteinte à la dignité, l'intégrité physique et la santé des participants (v., par analogie, s'agissant des règles de sécurité au travail, 20 décembre 2006, Société Perpignan Echafaudage, n^o 273814, inédite au Recueil).

Un tel contrôle nous paraît d'autant plus justifié qu'est en cause, non seulement la liberté de pratiquer une discipline sportive, mais aussi la liberté du commerce et de l'industrie – car, nous vous le disions, l'organisation de manifestations de MMA est assurément une activité économique.

Notons cependant que la rigueur de ce contrôle trouve un double tempérament en raison, d'une part, de la marge d'appréciation dont dispose le pouvoir réglementaire pour déterminer le niveau de protection de la dignité, de l'intégrité physique des participants et de leur santé qu'il souhaite atteindre, et, d'autre part, du fait que la liberté de pratiquer une discipline sportive et la liberté du commerce et de l'industrie cèdent assez naturellement face aux exigences de cette protection – ainsi d'ailleurs qu'en témoigne l'équilibre résultant de l'article L. 331-2 du code du sport.

Ainsi, en l'espèce, l'exigence d'organisation des combats sur un tapis ou sur un ring vise, selon ce qu'indique le ministre en défense, à permettre à un combattant en difficulté de sortir facilement de l'aire de combat, ce qui a pour effet immédiat d'interrompre momentanément le combat. Ce n'est assurément pas la pierre d'angle des mesures de sécurité, mais nous pensons que le ministre pouvait légalement exiger une sortie facile de l'aire de combat – ce dont il résulte que la mesure est adaptée et nécessaire ; et, eu égard à l'importance relativement faible de la nature de l'aire de combat sur la pratique du sport (en dehors de pures considérations de spectacle, que nous peinons à mettre au même niveau que les exigences de protection de la santé des participants), elle ne nous paraît pas disproportionnée.

S'agissant de l'interdiction des coups de coude et des coups visant un combattant au sol, qui est pour sa part directement liée à la préservation de l'intégrité physique et de la santé des participants – voire, pour l'interdiction des coups au sol, de leur dignité – il nous semble peu douteux que le ministre pouvait légalement interdire des coups d'une dangerosité particulière. Et de la fixation de cet objectif découle directement le caractère adapté et nécessaire des mesures : en effet, s'il est soutenu que le ministre aurait pu édicter des règles moins contraignantes, en prévoyant par exemple l'obligation de porter des protections, cela l'aurait conduit à fixer un moindre niveau de protection de l'intégrité physique, de la santé et de la dignité des participants. Quant au caractère proportionné des interdictions, il nous paraît lui aussi peu douteux : quelle que soit l'importance des coups donnés à un combattant au sol dans la pratique du MMA, elle nous paraît devoir céder face à la nécessité de protéger les combattants. Précisons, à ce titre, que, s'il vous est abondamment exposé que les coups portés à un adversaire au sol sont moins violents que les coups portés en phase de combat debout, d'une part, le rapport parlementaire établi sur le MMA dont se prévaut l'intervenante se borne, contrairement à ce qui est soutenu, à relever qu'il s'agit là de la position de certains spécialistes, d'autre part, le même rapport permet de visionner nombre de combats dans lesquels les coups subis par un combattant au sol – qui sont rarement les premiers qu'il reçoit – le font passer d'un état où il ne peut plus se défendre à un état où il est clairement inconscient.

Pour ces raisons, les mesures contestées ne nous paraissent pas porter une atteinte illégale à la liberté de pratiquer une discipline sportive et à la liberté du commerce et de l'industrie (également invoquée au travers du principe de « libre concurrence »).

3.2. En outre, dès lors qu'elles sont adaptées, nécessaires et proportionnées à la protection de l'ordre public et de la santé publique, elles ne sauraient être regardées comme méconnaissant la liberté d'établissement et la libre prestation de services à l'intérieur de l'Union européenne (que les requérants placent sous le chapeau commun de la « reconnaissance mutuelle »). En effet, à supposer qu'elles soient susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice

de la liberté d'établissement et de la libre prestation de service⁴ (ce qui nous paraît douteux et n'est en rien démontré par les requérants), il résulte en tout état de cause de ce que nous vous avons dit qu'elles sont justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général (à savoir la préservation de la santé publique), qu'elles sont propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif ; ajoutons qu'elles sont appliquées de manière non discriminatoire.

Vous pourrez donc écarter ce moyen, au demeurant faiblement argumenté.

3.3. Il est ensuite soutenu que l'arrêté attaqué ne pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité, édicter des règles applicables uniquement aux disciplines de combat pour lesquelles aucune fédération n'a reçu de délégation, et non aux disciplines de combat pour lesquelles une délégation a été attribuée à une fédération.

Toutefois, dès lors, d'une part, que l'attribution de la délégation pour une discipline suppose, en vertu de l'article R. 131-29 du code du sport, que la fédération contribue à l'intérêt général qui s'attache à la promotion et au développement des activités physiques et sportives, et, d'autre part, que les fédérations délégataires sont compétentes pour déterminer elles-mêmes les règles techniques et de sécurité applicables aux manifestations publiques de leurs disciplines, il nous semble qu'il existe une différence de situation entre les disciplines pour lesquelles une fédération a reçu une délégation et les autres.

Dans ces conditions, la différence de traitement susceptible de résulter du fait que l'arrêté attaqué édicte des règles qui n'ont pas leur équivalent dans les disciplines pour lesquelles une fédération a reçu délégation nous paraît en rapport direct avec la différence de situation qui existe entre les disciplines, et ne nous semble donc pas de nature à caractériser une atteinte illégale au principe d'égalité. Les requêtes et l'intervention n'apportant pour le reste aucun élément sur les règles de sécurité applicables dans les disciplines où une fédération a reçu délégation, et donc sur l'étendue de la différence de traitement, vous n'aurez pas à vous prononcer sur le caractère proportionné de cette différence de traitement.

3.4. Le moyen suivant est tiré de ce que l'arrêté attaqué ferait illégalement obstacle à l'attribution d'une délégation dans la discipline du MMA, dès lors qu'une délégation ne pourrait être accordée si les manifestations publiques de la discipline ne peuvent avoir lieu.

Mais l'arrêté attaqué ne fait, par lui-même, pas obstacle à l'attribution d'une telle délégation (qui, au contraire, permettrait à la discipline de ne plus être soumise aux prescriptions de cet arrêté). Vous écarterez donc le moyen.

3.5. Et vous ferez de même du moyen tiré de ce que le ministre a, en encadrant les règles de disciplines sportives, excédé ses pouvoirs et empiété sur ceux des fédérations ; car le ministre disposait bien, en vertu des textes que nous avons évoqués, du pouvoir d'édicter de telles règles.

3.6. Enfin, il est soutenu, par une argumentation particulièrement développée, que l'arrêté attaqué a en réalité pour objet d'interdire purement et simplement le MMA, ce qui caractériserait un détournement de pouvoir.

⁴ V. not., sur ce critère, CJCE, 31 mars 1993, Kraus, C-19/92, et la jurisprudence postérieure constante de la Cour de Luxembourg.

Ce moyen nous paraît toutefois procéder d'une méprise. En effet, il n'est ni établi, ni même réellement soutenu que le ministre aurait poursuivi un autre but que celui d'assurer la protection de l'intégrité physique, de la santé et de la dignité des combattants.

On ne saurait parler, dans ces conditions, de détournement de pouvoir. Si le ministre n'a pas prononcé directement une interdiction des manifestations publiques de MMA, c'est non seulement parce qu'il entendait édicter des règles applicables y compris à des disciplines voisines, mais aussi, et surtout, parce qu'il était plus logique et plus respectueux du principe de proportionnalité d'édicter uniquement les obligations et interdictions nécessaires à la protection des combattants. Ce qui, d'une part, évite de se référer à l'appellation d'une discipline qui, en pratique, obéit à des règles fluctuantes. Et, d'autre part, permet à cette discipline, si elle le souhaite, de faire évoluer ses règles pour organiser des manifestations publiques.

Mais dès lors que la loi permet en tout état de cause à l'autorité administrative d'interdire des manifestations publiques de sport de combat pour des raisons de santé publique, on ne saurait reprocher au ministre, sur le fondement du détournement de pouvoir, d'avoir adopté des règles de santé publique qui se limitent à encadrer de telles manifestations, au motif qu'elles ont pour effet d'interdire certaines disciplines telles qu'elles sont pratiquées. En somme, le ministre n'a pas détourné les pouvoirs qui lui étaient attribués, il les a tout simplement exercés.

Et par ces motifs nous concluons à l'admission des interventions et au rejet des requêtes.