

Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

Décision n° 2010-73 QPC – 3 décembre 2010

Société ZETURF Limited

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 29 septembre 2010 par la Cour de cassation (chambre commerciale, arrêt n° 1002 FS-D du 28 septembre 2010), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux.

La Cour de cassation avait renvoyé au Conseil constitutionnel la QPC sans reformuler la question qui avait été posée par la société requérante et qui faisait référence à la version de la loi en vigueur au 6 avril 2010, soit la version en vigueur à la date de présentation de la QPC devant le juge *a quo*. Le Conseil constitutionnel a précisé qu'il se prononçait sur la loi du 2 juin 1891 « *dans sa version antérieure au 13 mai 2010* », soit la date d'entrée en vigueur de la dernière modification de cette loi de 1891¹.

Le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 2010-73 QPC du 3 décembre 2010, que la loi du 2 juin 1891, dans sa rédaction antérieure au 13 mai 2010, est conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

Le XIX^e siècle s'est caractérisé par un développement excessif des courses hippiques. Jusqu'à 315 courses par an pouvaient être organisées à Paris et en banlieue ; les abus étaient nombreux ; la dépendance à ces jeux s'était développée au sein de toutes les catégories sociales... Dans le même temps, le

¹ La loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne a été publiée le 13 mai 2010 au *Journal officiel*. Elle est entrée en vigueur le même jour conformément à la formule de promulgation qui prévoit que « *la présente loi entrera en vigueur immédiatement* ». Le deuxième alinéa de l'article 1^{er} du code civil dispose en effet qu'« *en cas d'urgence, entrent en vigueur dès leur publication les lois dont le décret de promulgation le prescrit* ».

Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

Gouvernement ne parvenait pas à adopter un cadre répressif suffisant pour mettre un terme à cette « *anarchie* ».

Ayant constaté l'échec des différentes tentatives du Gouvernement, « *pour arrêter le mal* » et combler les lacunes des législations existantes, les parlementaires décidèrent de ne tolérer « *désormais que les courses de chevaux organisées exclusivement en vue de l'amélioration chevaline* ». L'objectif était de « *faire une loi qui, en sauvegardant l'"élevage", ce qui est un but nécessaire et social, pourra se heurter à des vices, à des passions, à des préjugés, mais qui ne s'arrêtera pas devant eux* »².

La loi du 2 juin 1891 a ainsi été adoptée pour encadrer les modalités d'organisation des paris sur les courses hippiques. Les travaux parlementaires de l'époque montrent que cette loi poursuivait deux objectifs : « *sauvegarder les intérêts si importants de l'élevage* », d'une part, et « *mettre un terme aux abus et aux scandales auxquels avaient donné lieu jusqu'ici les paris faits à l'occasion des courses de chevaux* »³, d'autre part. Ce dernier critère est essentiel puisqu'il a permis de justifier l'encadrement des paris sur les courses hippiques pour des raisons d'ordre public.

Ce texte de 1891 pose deux interdictions : l'une relative aux courses de chevaux (article 2), l'autre relative à l'activité de prise de paris (article 5). Elle prévoit néanmoins des dérogations sur autorisation préalable du ministre de l'agriculture. Son article 4 interdit les paris sur les courses de chevaux sous peine de sanctions pénales. Son article 5 permet cependant aux sociétés de courses d'organiser des paris sous forme de paris mutuels lorsqu'elles sont titulaires d'une autorisation spéciale – et toujours révocable – du ministre de l'agriculture et qu'elles versent, en contrepartie, un prélèvement fixe en faveur des œuvres locales de bienfaisance et de l'élevage.

II. – La conformité à la Constitution

La QPC renvoyée au Conseil constitutionnel reposait sur quatre griefs : la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines, la

² M. Carmescasse, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux*, Sénat, n° 94, 12 décembre 1889.

³ *Ibid.*

méconnaissance du principe d'égalité devant la loi et du droit à un recours effectif et, enfin, la méconnaissance du principe de respect des libertés économiques. Ces quatre griefs se rejoignaient pour contester une incompétence négative du législateur. Il était cependant également possible de les examiner en tant que tels.

A. – Le rejet du grief tiré de l'incompétence négative

Le Conseil constitutionnel a, dans un premier temps, examiné le grief tiré de l'incompétence négative dirigée contre l'article 5 de la loi du 2 juin 1891.

L'article 5 de ce texte prévoit, comme on l'a vu, une dérogation au principe d'interdiction générale à travers une autorisation donnée par le ministre de l'agriculture : *« Toutefois, les sociétés remplissant les conditions prescrites par l'article 2 pourront, en vertu d'une autorisation spéciale et toujours révocable du ministre de l'agriculture, et moyennant un prélèvement fixe en faveur des œuvres locales de bienfaisance et de l'élevage, organiser le pari mutuel, mais sans que cette autorisation puisse infirmer les autres dispositions de l'article 4. »*

La société requérante faisait valoir que l'imprécision résultant de ce texte aboutissait à une incompétence négative, le pouvoir réglementaire intervenant dans une matière relevant du domaine de la loi. Elle soutenait que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence portait atteinte au principe d'égalité devant la loi, au droit à un recours effectif et au respect des libertés économiques. Étaient donc en cause des droits garantis par la Constitution.

Ainsi, se posait la question de l'application de la jurisprudence dégagée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-5 QPC selon laquelle *« la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit »*⁴.

Cependant, ce grief ne pouvait fructifier, la rédaction de cet article étant antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958. En effet, l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 est issu de la loi du 2 juin 1891 puis a été

⁴ Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark*, cons. 3.

Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

modifié par la loi du 16 avril 1930 sans connaître de nouvelle modification par la suite.

Or, le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision n° 2010-28 QPC relative à la taxe sur les salaires « *que, si la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit, elle ne saurait l'être à l'encontre d'une disposition législative antérieure à la Constitution du 4 octobre 1958* »⁵.

Faisant application de cette jurisprudence, le Conseil constitutionnel a donc, en tout état de cause, écarté le grief tiré de ce que le législateur, en adoptant les dispositions de la loi du 2 juin 1891, dans leur rédaction antérieure au 13 mai 2010, aurait méconnu sa propre compétence.

B. – La conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit

Le Conseil constitutionnel a, dans un second temps, examiné en tant que tels les griefs tirés de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines, du principe d'égalité devant la loi et du droit à un recours effectif ainsi que du principe de respect des libertés économiques.

– La société requérante soutenait, en premier lieu, que les dispositions de la loi du 2 juin 1891 méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines en ce qu'elles subordonnent l'application de la loi pénale à des critères imprécis laissés à l'appréciation discrétionnaire et arbitraire des pouvoirs publics.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire.

⁵ Décision n° 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, *Association sportive Football Club de Metz*, cons. 9.

Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

La combinaison des articles 4 et 5 de la loi 2 juin 1891⁶ montre que le grief de la société requérante devait être rejeté : cette loi pose le principe d'interdiction générale des paris sur les courses de chevaux, sauf pour ceux qui sont autorisés par le ministre de l'agriculture. Les personnes sanctionnées sont donc celles qui sont dépourvues d'une telle autorisation. Ce critère est à la fois précis et simple. Par ailleurs, l'article 4 de la loi du 2 juin 1891 donne une liste des personnes qui peuvent être considérées comme étant des intermédiaires. Aussi le Conseil constitutionnel a-t-il jugé que les dispositions de la loi du 2 juin 1891 relatives aux sanctions pénales sont suffisamment précises et, par suite, ne méconnaissent pas ces exigences.

– La société requérante affirmait, en deuxième lieu, que la loi du 2 juin 1891 instaure un régime discriminatoire ne prévoyant pas de garanties suffisantes contre les risques d'un usage arbitraire et qu'ainsi, elle méconnaîtrait le principe d'égalité devant la loi garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Selon une jurisprudence constante dégagée par le Conseil constitutionnel, le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit⁷.

En l'espèce, la loi du 2 juin 1891 prévoit un seul régime d'autorisation applicable à toutes les sociétés de courses pour pouvoir lever des paris. Ce texte n'institue donc en lui-même aucune différence de traitement. Le monopole qui était contesté par la société requérante résulte uniquement du fait que le décret du 5 mai 1997⁸ pris par le ministre de l'agriculture en application de la loi du 2

⁶ L'article 4 de la loi du 2 juin 1891 dispose notamment que « *quiconque aura en quelque lieu et sous quelque forme que ce soit, offert de recevoir ou reçu des paris sur les courses de chevaux, soit directement, soit par intermédiaire, sera puni d'un emprisonnement de trois ans et d'une amende de 90 000 euros* ». L'article 5 de ce texte prévoit cependant une dérogation à ce principe d'interdiction générale à travers une autorisation donnée par le ministre de l'agriculture : « *Toutefois, les sociétés remplissant les conditions prescrites par l'article 2 pourront, en vertu d'une autorisation spéciale et toujours révocable du ministre de l'agriculture, et moyennant un prélèvement fixe en faveur des œuvres locales de bienfaisance et de l'élevage, organiser le pari mutuel, mais sans que cette autorisation puisse infirmer les autres dispositions de l'article 4.* »

⁷ Cf. notamment les décisions n°s 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 19 ; 2009-584 DC du 16 juillet 2009, *Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, cons. 18 ; 2009-588 DC du 6 août 2009, *Loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires*, cons. 16.

⁸ Décret n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel.

Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

juin 1891 n'a autorisé qu'une seule société (le groupement d'intérêt économique du Pari mutuel urbain-PMU) à mener une telle activité.

– La société requérante faisait valoir, en troisième lieu, que la loi du 2 juin 1891 crée un double régime d'interdiction, sauf autorisation préalable, des courses de chevaux et des prises de paris, qui serait marqué par une totale imprécision et un manque d'intelligibilité favorisant les risques d'arbitraire et d'abus dans l'attribution des autorisations et faisant « *échec à tout contrôle du bien fondé de la décision prise par le ministre de l'agriculture* », ce qui aurait « *pour conséquence de rendre impossible tout recours utile* ».

Le droit à un recours juridictionnel effectif est garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789. Le Conseil constitutionnel considère « *que sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable, ainsi que les droits de la défense lorsqu'est en cause une sanction ayant le caractère d'une punition* »⁹.

Cependant, ce droit n'était nullement remis en cause en l'espèce puisque aucune disposition de la loi du 2 juin 1891 ne fait obstacle à ce que le demandeur qui se voit opposer un refus puisse, selon les procédures de droit commun, contester ce refus d'agrément devant le juge administratif.

– Enfin, la société requérante soutenait que la loi du 2 juin 1891 porte atteinte à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre en ce qu'elle permet au ministre de l'agriculture de déroger au principe d'interdiction générale d'organiser des paris sur les courses hippiques en l'habilitant à délivrer des autorisations mais sans fixer des critères précis, conférant ainsi un caractère arbitraire à la décision du ministre. Or, selon la société requérante, l'objectif d'intérêt général d'amélioration de la race chevaline et de financement de l'élevage ne pouvait être de nature à justifier une interdiction totale des paris pour tous les autres opérateurs que le PMU. Elle considérait qu'en tout état de cause, les articles 2 et 5 de la loi du 2 juin 1891 sont manifestement disproportionnés au regard du but poursuivi.

La liberté d'entreprendre a valeur constitutionnelle. Non seulement l'article 4 de la déclaration de 1789 dispose que « *la liberté consiste à pouvoir faire tout ce*

⁹ Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 11.

Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi », mais le Conseil constitutionnel juge également, depuis sa décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, que toute limitation de cette liberté doit être justifiée par une exigence constitutionnelle ou par un motif d'intérêt général¹⁰.

Cependant, la liberté d'entreprendre ne peut faire l'objet de restrictions disproportionnées ou arbitraires : il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi¹¹.

En l'espèce, il ressort des travaux parlementaires que l'encadrement de l'organisation des courses de chevaux et des paris hippiques par la loi du 2 juin 1891 a été mis en place pour la préservation de la race chevaline et le financement de l'élevage. Cependant, le législateur a également souhaité encadrer les abus liés au développement excessif des courses hippiques et prévenir le risque de dépendance au jeu. Ainsi, le législateur a exprimé sa volonté de poursuivre la sauvegarde de l'ordre public, objectif à valeur constitutionnelle¹².

Le Conseil constitutionnel a jugé que cette conciliation entre le principe de la liberté d'entreprendre et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public n'est pas manifestement déséquilibrée.

Au regard de ces éléments, le Conseil constitutionnel a rejeté les griefs tirés de l'atteinte portée au principe de légalité des délits et des peines, au principe

¹⁰ Décisions n°s 2000-433 DC du 27 juillet 2000, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 40 ; 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 20 ; 2000-439 DC du 16 janvier 2001, *Loi relative à l'archéologie préventive*, cons. 13 ; 2001-451 DC du 27 novembre 2001, *Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles*, cons. 17 à 21 ; 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, cons. 23 à 28 ; 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, cons. 9 et 10.

¹¹ Décisions n°s 2000-439 DC du 16 janvier 2001, *Loi relative à l'archéologie préventive*, cons. 13 ; 2009-584 DC du 16 juillet 2009, *Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, cons. 18 ; 2010-55 QPC du 18 octobre 2010, *M. Rachid M. et autres*, cons. 6.

¹² Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle*, cons. 4 et 5.

Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

d'égalité devant la loi, au droit à un recours juridictionnel effectif et au principe de la liberté d'entreprendre.

Après avoir considéré que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, dans sa rédaction antérieure au 13 mai 2010.