

Décision n° 2010-53 QPC – 14 octobre 2010

Société PLOMBINOISE DE CASINO

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 16 juillet 2010 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur les dispositions du paragraphe III de l'article 27 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

Dans sa décision n° 2010-53 QPC du 14 octobre 2010, le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes à la Constitution.

I. – La disposition contestée

Avant l'intervention de la loi en 2008¹ et en 2009², l'assiette et les modalités de recouvrement des prélèvements sur le produit des jeux étaient définies par des dispositions réglementaires.

– S'agissant de l'assiette, l'article 15 du décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 modifié disposait dans sa version d'origine :

« L'État et les communes exercent selon les modalités d'assiette et de tarif déterminées par la législation et la réglementation en vigueur un prélèvement sur le produit brut des jeux. Le produit brut est constitué :

« 1° Aux jeux de cercle par le montant intégral de la cagnotte sans aucune déduction ;

« 2° À la boule, au vingt-trois ainsi qu'aux autres jeux de contrepartie par la différence entre le montant cumulé de l'avance initiale et des avances complémentaires éventuelles et le montant de l'encaisse constaté enfin de partie.

¹ Article 129 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

² Article 27 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

Les Cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

« 3° Pour les appareils mentionnés au d de l'article 1^{er}, par le produit d'un coefficient de 85 % appliqué au montant de la comptée afférente à l'appareil, diminué des avances faites, des gains payés par la caisse spéciale et du montant des gains non réclamés. Dans le cas où, à l'issue de la saison, le montant du produit brut des jeux ainsi calculé est inférieur au produit du montant des mises par le complément à 100 du taux de redistribution de l'appareil, ce dernier montant est retenu.

« Dans le cas où la différence mentionnée au 2° ci-dessus serait négative, la perte subie viendrait en déduction des bénéfices des jours suivants. »

– S'agissant des modalités de recouvrement, les deux premiers alinéas de l'article 18 du décret du 22 décembre 1959 disposaient :

« Les représentants de l'administration des finances certifient, au vu des documents constituant la comptabilité spéciale des jeux, les états indiquant le montant des prélèvements à verser par l'établissement.

« Le montant des prélèvements est versé au comptable du Trésor chef de poste le jour même de sa liquidation ou le lendemain si le casino se trouve dans la même localité que le poste comptable et, dans le cas contraire, dans un délai maximum de trois jours. »

Le second alinéa de l'article 22 du décret de 1959 renvoyait en outre à un arrêté du ministre chargé du budget pour fixer *« les modalités d'assiette et de perception des prélèvements et les conditions dans lesquelles les comptables du Trésor exercent leur contrôle sur les casinos »*.

Ce fondement réglementaire ne posait pas de problème tant que les prélèvements en cause n'étaient pas assimilés à des impositions de toutes natures justifiant l'intervention du législateur.

Ainsi, dans une décision du 26 juin 1937 relatif au prélèvement progressif sur le produit des jeux, le Conseil d'État a jugé que les redevances litigieuses, dues à l'État en vertu d'une situation administrative spéciale et qui ne font pas l'objet d'émission de rôles, n'ont pas le caractère d'un impôt direct³.

³ CE, 26 juin 1937, *Société du Palais de la jetée promenade*, n° 55473, Rec. p. 629.

Mais, la jurisprudence a progressivement évolué à partir de 1996 :

– dans une décision du 4 novembre 1996, le Conseil d’État a jugé que la contribution sur une fraction du produit brut des jeux réalisés entre le 1^{er} février 1996 et le 31 janvier 2009 dans les casinos régis par la loi du 15 juin 1907 constituait une imposition nouvelle⁴ ; mais, cette décision était relative à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), qui se distingue nettement des autres prélèvements opérés sur le produit brut des jeux ;

– dans une décision du 29 mars 2000, le Conseil d’État a jugé que le prélèvement sur les mises des loteries spécifiques au territoire de la Polynésie française, le prélèvement proportionnel sur les mises participantes des jeux et loteries pour lesquels il est fait masse commune des enjeux engagés sur l’ensemble du territoire national et le prélèvement progressif sur les gains perçus dans ces jeux ont le caractère d’une imposition⁵ ;

– dans une décision du 20 octobre 2000, le Conseil d’État a confirmé la décision du 29 mars 2000⁶.

Dans un premier temps, le législateur a pris acte des conséquences de l’évolution jurisprudentielle en faisant passer, dans la loi de finances pour 2009⁷ présentée en conseil des ministres le 26 septembre 2008 et déposée sur le bureau de l’Assemblée nationale le même jour, les prélèvements sur les jeux de la catégorie des recettes non fiscales à celle des recettes fiscales⁸.

Dans un deuxième temps, le législateur est intervenu pour « faire remonter », dans la loi, l’article 15 du décret de 1959 (article 129 de la loi de finances rectificative pour 2008).

Dans un troisième temps, l’ensemble des dispositions du décret de 1959 relatives aux prélèvements a été « remonté » dans la loi (article 27 de la loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques).

⁴ CE, 4 novembre 1996, *Association de défense des sociétés de course des hippodromes de province et autres*, n° 177162, 177402, 177807, 178874, 179030.

⁵ CE, 29 mars 2000, *Commune de Faa’a*, n° 176777.

⁶ CE, 20 octobre 2000, *Commune de Faa’a*, n° 197770.

⁷ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

⁸ Cf. fascicule de l’*Évaluation des voies et moyens*, tome I, annexé au projet de loi de finances pour 2009, p. 5.

Le paragraphe III de l'article 27 de la loi du 22 juillet 2009 est alors venu préciser que *« sont validés, sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, les prélèvements spécifiques aux jeux des casinos exploités en application de la loi du 15 juin 1907 relative aux casinos, dus au titre d'une période antérieure au 1^{er} novembre 2009, en tant qu'ils seraient contestés par un moyen tiré de ce que leur assiette ou leurs modalités de recouvrement ou de contrôle ont été fixées par voie réglementaire »*.

Ces dispositions, introduites par un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture du projet de loi de développement et de modernisation des services touristiques, ont été justifiées par M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services, lors de la présentation de l'amendement devant la commission des affaires économiques :

« Cet amendement vise à sécuriser la base juridique du prélèvement sur les jeux de casinos.

« Suivant l'article 34 de la Constitution, c'est en effet à la loi de définir les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des prélèvements opérés au profit de l'État, des collectivités territoriales et des organismes sociaux sur les jeux de casinos. Or beaucoup de textes qui régissent ceux-ci ne respectent pas cette exigence. Il convient donc, pour l'avenir, de fixer dans la loi les modalités de recouvrement de ces prélèvements et, pour le passé, de valider les prélèvements opérés.

« Je précise que ces prélèvements représentent en moyenne 1,5 milliard d'euros par an. Il s'agit d'une mesure d'urgence ! »⁹

Lors de l'examen de cette mesure par le Sénat, en deuxième lecture, le rapporteur a estimé que ces dispositions ont pour objet de valider *« les prélèvements déjà effectués ou devant l'être d'ici le 1^{er} novembre 2009, afin de les mettre à l'abri d'éventuels recours juridictionnels »*. Il a précisé que *« des recours juridictionnels ont déjà été engagés, tendant à remettre en cause tout le dispositif juridique qui*

⁹ M. Jean-Louis Léonard, *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, sur le projet de loi, adopté par le Sénat, de développement et de modernisation des services touristiques*, Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 1722, 5 juin 2009, pp. 145-146.

sous-tend le recouvrement du prélèvement sur les jeux de casinos. Il y a donc urgence à sécuriser le recouvrement de ce prélèvement en validant les modalités de recouvrement jusqu'ici en vigueur et en lui donnant une base légale désormais incontestable » et que « l'enjeu pour les finances publiques est considérable puisqu'il s'élèverait même à 4,5 milliards d'euros si venaient à être contestés les prélèvements effectués sur les trois dernières années »¹⁰.

II. – La conformité à la Constitution

Selon la société requérante, cette validation des prélèvements portait atteinte aux principes constitutionnels de non-rétroactivité de la loi pénale, de l'égalité devant les charges publiques et de garantie des droits définis respectivement par les articles 8, 13 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. En particulier, toujours selon elle, le but d'intérêt général fondant la validation aurait été insuffisant, car uniquement motivé par des préoccupations financières.

Le principe de non-rétroactivité des lois n'a de valeur constitutionnelle, en vertu de l'article 8 de la Déclaration de 1789, qu'en matière répressive. La jurisprudence du Conseil constitutionnel a néanmoins progressivement encadré la faculté pour le législateur d'adopter des dispositions fiscales rétroactives.

Le Conseil constitutionnel a fixé, dans une décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, trois conditions à la constitutionnalité des lois de validation : l'existence d'un intérêt général, le respect du principe de non-rétroactivité en matière pénale et celui des décisions de justice passées en force de chose jugée¹¹.

Au fil des années, ces conditions ont été progressivement précisées et de nouvelles exigences ont été posées.

Désormais, ainsi que cela ressort notamment de la décision n° 2002-458 DC du 7 février 2002, la validation par le législateur d'un acte administratif dont une

¹⁰ Mme Bariza Khiari, *Rapport fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, de développement et de modernisation des services touristiques*, Sénat, session extraordinaire 2008-2009, n° 507, 1^{er} juillet 2009, pp. 66-67.

¹¹ Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs (Validation d'actes administratifs)*, cons. 6, 7 et 9.

Les Cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

juridiction est saisie ou est susceptible de l'être est subordonnée aux cinq conditions suivantes :

- la validation doit poursuivre un but d'intérêt général suffisant ;
- elle doit respecter les décisions de justice ayant force de chose jugée ;
- elle doit respecter le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ;
- l'acte validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle ;
- la portée de la validation doit être strictement définie¹².

Dans le cadre de la procédure de QPC, le nécessaire respect de ces conditions a été réaffirmé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010 : « *Si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition de poursuivre un but d'intérêt général suffisant et de respecter tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie.* »¹³ Ces principes ont été rappelés dans la décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010¹⁴ et l'ont été de nouveau dans la décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010¹⁵.

Dans sa décision n° 2010-53 QPC du 14 octobre 2010, le Conseil a cité l'article 16 de la Constitution et rappelé ce considérant de principe. À l'aune de ces critères, il a jugé la validation inscrite dans l'article 27 de la loi du 22 juillet 2009 précitée.

¹² Décision n° 2002-458 DC du 7 février 2002, *Loi organique portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française*, cons. 3.

¹³ Décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010, *Mme Vivianne L. (loi dite « anti-Perruche »)*, cons. 22.

¹⁴ Décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre (Indemnité temporaire de retraite outre-mer)*, cons. 16.

¹⁵ Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 10.

Les Cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

Il a d'abord relevé que le champ de la validation était strictement et précisément délimité, dans la mesure où elle ne concerne les prélèvements sur le produit des jeux qu'en tant qu'ils seraient contestés sur le fondement du moyen tiré de ce que leur assiette ou leurs modalités de recouvrement ou de contrôle ont été fixées par voie réglementaire.

Puis, il a vérifié que les dispositions contestées réservent expressément les décisions passées en force de chose jugée et constaté qu'aucune pénalité rétroactive ne peut se fonder sur ces dispositions, qui, ainsi, respectent le principe de non-rétroactivité des sanctions et des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789.

Il s'est ensuite attaché à vérifier s'il existait un intérêt général suffisant justifiant la validation.

En premier lieu, il a souligné que le changement de qualification en impositions de toutes natures des prélèvements sur les jeux – changement de qualification qui impliquait l'intervention du législateur pour fixer leur assiette, leur taux et les modalités de leur recouvrement – a été inscrit dans le projet de loi de finances pour 2009 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 26 septembre 2008 ; le législateur n'a pas modifié cette proposition et a confirmé ce changement de qualification dans la loi de finances telle qu'adoptée et promulguée le 27 décembre 2008. C'est à la suite de cette reconnaissance qu'il a, dans la loi de finances rectificative pour 2008 et la loi du 22 juillet 2009, donné une base légale aux prélèvements. C'est donc pour éviter le contentieux qui serait lié au changement de qualification que le législateur a choisi de valider ces prélèvements et ce d'autant plus que ce contentieux aurait créé une rupture d'égalité devant les charges publiques entre ceux qui auraient contesté les prélèvements et ceux qui ne l'auraient pas fait.

En deuxième lieu, il a relevé que le législateur a également entendu éviter que ne se développent, pour un motif tenant à la seule compétence du pouvoir réglementaire, des contestations susceptibles de mettre en jeu des montants financiers très importants pouvant entraîner, pour l'État et les autres bénéficiaires des prélèvements, des « *conséquences gravement dommageables* ». Le Conseil avait

déjà relevé un tel motif dans sa décision sur la loi de finances rectificative pour 1999¹⁶.

Enfin, reprenant également un motif reconnu dans sa décision sur la loi de finances rectificative pour 1999, le Conseil constitutionnel a jugé qu'à défaut de validation, le reversement aux casinos d'impositions dont ils sont redevables au regard des règles de fond de la loi fiscale pourrait constituer un enrichissement injustifié, dans la mesure où les sommes restituées n'auraient pu être redistribuées aux joueurs eux-mêmes.

Pour ces motifs, le Conseil constitutionnel a rejeté les griefs soulevés par la société requérante, jugé que les dispositions contestées ne portaient atteinte à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit et déclaré le paragraphe III de l'article 27 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques conforme à la Constitution.

¹⁶ Décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999, *Loi de finances rectificative pour 1999*, cons. 11.