

Décision n° 2010-73 QPC
du 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 posée par la société ZETURF Limited, 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.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code pénal ;

Vu 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 ;

Vu l'ordonnance n° 98-728 du 20 août 1998 portant actualisation et adaptation de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

Vu la loi n° 99-1121 du 28 décembre 1999 portant ratification des ordonnances n° 98-580 du 8 juillet 1998, n° 98-582 du 8 juillet 1998, n° 98-728 du 20 août 1998, n° 98-729 du 20 août 1998, n° 98-730 du 20 août 1998, n° 98-732 du 20 août 1998, n° 98-774 du 2 septembre 1998 prises en application de la loi n° 98-145 du 6 mars 1998 portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer ;

Vu la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité ;

Vu la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ;

Vu la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures ;

Vu 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 ;

Vu le décret n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites pour la société ZETURF Limited, par la SCP Piwnica et Molinié, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 25 octobre et le 9 novembre 2010 ;

Vu les observations produites pour la Société d'encouragement à l'élevage du cheval français (SECF) et la société France Galop, par la SCP Baraduc et Duhamel, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 25 octobre et le 5 novembre 2010 ;

Vu les observations produites pour le groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain (PMU) par Me Pierre de Montalembert, avocat au barreau de Paris, enregistrées le 25 octobre et le 9 novembre 2010 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 25 octobre et le 9 novembre 2010 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me François Molinié et Me Olivier Delgrange, avocat au barreau de Paris, pour la société ZETURF Limited, Me Elisabeth Baraduc pour la SECF et la société France Galop, Me de Montalembert pour le PMU et

M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendu à l'audience publique du 23 novembre 2010 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de 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, date d'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010 susvisée : « Aucun champ de courses ne peut être ouvert sans l'autorisation préalable du ministre de l'agriculture » ;

2. Considérant qu'aux termes de son article 2 : « Sont seules autorisées les courses de chevaux ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline et organisées par des sociétés dont les statuts sociaux auront été approuvés par le ministre de l'agriculture, après avis du conseil supérieur des haras » ;

3. Considérant qu'aux termes de son article 4 : « 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. Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 200 000 euros d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée.

« L'interdiction des droits énumérés à l'article 131-26 du code pénal pendant cinq à dix ans, pourra être prononcée.

« Seront saisis et confisqués tous les fonds, sommes ou effets de toute nature provenant des enjeux ou destinés au règlement des paris, ou ayant servi à la perpétration du délit.

« Le tribunal pourra ordonner la fermeture temporaire ou définitive de tout établissement ouvert au public dont le propriétaire ou gérant aura commis l'une des infractions prévues au présent article.

« Seront réputés complices du délit ci-dessus déterminé :

« 1° Tout intermédiaire pour les paris dont il s'agit, tout dépositaire préalable des enjeux ou toute personne qui aura sciemment facilité, sous une forme quelconque, l'exploitation des paris ;

« 2° Tout propriétaire, gérant ou tenancier d'établissement accessible au public qui aura sciemment laissé exploiter le pari dans son établissement ;

« 3° Quiconque aura, en vue de paris à faire, vendu des renseignements sur les chances de succès des chevaux engagés ou qui, par des avis, circulaires, prospectus, cartes, annonces, ou par tout autre moyen

de publicité, aura fait connaître l'existence, soit en France, soit à l'étranger, d'établissements, d'agences ou de personnes vendant des renseignements ;

« 4° Quiconque aura engagé ou confié un pari aux personnes visées à l'alinéa premier du présent article, ou à leurs intermédiaires.

« Indépendamment de l'amende pénale, des confiscations et des réparations civiles auxquelles les différents bénéficiaires légaux des prélèvements sont en droit de prétendre, il est institué une amende fiscale, sans décimes, égale au plus au montant des sommes dont lesdits bénéficiaires ont été ou pouvaient être frustrés, sans que cette amende puisse être inférieure à la moitié de ces sommes.

« Sur le produit des amendes, saisies et confiscations prononcées en vertu des dispositions qui précèdent, il sera réparti des récompenses, pouvant atteindre au maximum 25 % au total, aux agents verbalisateurs ou saisissants.

« Un arrêté conjoint des ministres de l'intérieur, de l'agriculture et de l'économie et des finances fixera les modalités de cette répartition.

« Quiconque aura fait de la publicité, par quelque moyen que ce soit, en faveur des paris sur les courses de chevaux visés au présent article est puni de 30 000 euros d'amende. Le tribunal peut porter le montant de l'amende au quadruple du montant des dépenses publicitaires consacrées à l'opération illégale » ;

4. Considérant qu'aux termes de son article 5 : « 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.

« Un décret, rendu sur la proposition du ministre de l'agriculture, déterminera les conditions d'application du présent texte.

« Les frais d'organisation du pari mutuel, en dehors des champs de courses et des sièges sociaux des sociétés de courses, ne pourront être imputés sur les pourcentages attribués aux sociétés de courses pour plus de 2 % du chiffre d'affaires ainsi réalisé ; le complément desdits frais sera imputé sur les pourcentages actuellement attribués à d'autres bénéficiaires que les sociétés de courses.

« Un décret rendu sur la proposition du ministre de l'agriculture déterminera la quotité des prélèvements ci-dessus visés, les formes et les conditions de fonctionnement du pari mutuel » ;

5. Considérant qu'aux termes de son article 6 : « Les dix premiers alinéas de l'article 4 de la présente loi sont applicables en Nouvelle-Calédonie et dans le territoire de la Polynésie française.

« Pour son application à la Nouvelle-Calédonie et à ce territoire, le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Quiconque aura en quelque lieu et, sous quelque forme que ce soit, offert de recevoir ou reçu des paris soit directement, soit indirectement sur des courses de chevaux, à l'exception de celles organisées par des sociétés de courses autorisées conformément à la réglementation prise par l'assemblée de province ou l'assemblée de la Polynésie française, sera puni de deux ans d'emprisonnement et de 220 000 CFP d'amende. Toutefois, jusqu'à l'organisation effective de courses de chevaux par des sociétés de courses autorisées conformément aux dispositions de l'alinéa précédent, l'interdiction édictée par cet alinéa ne s'applique pas aux paris offerts ou reçus dans les hippodromes » ;

6. Considérant qu'aux termes de son article 7 : « Les sociétés mentionnées à l'article 2 de la présente loi et habilitées à organiser le pari mutuel urbain peuvent être autorisées, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, à recevoir les paris engagés en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française sur les résultats des courses qu'elles organisent » ;

7. Considérant que, selon la société requérante, la compétence confiée par la loi du 2 juin 1891 au pouvoir réglementaire méconnaît l'étendue de la compétence du législateur ; que les dispositions précitées porteraient atteinte au principe de légalité des délits et des peines, au principe d'égalité devant la loi, au droit à un recours juridictionnel effectif et au principe de la liberté d'entreprendre ;

– SUR LE GRIEF D'INCOMPÉTENCE NÉGATIVE :

8. Considérant que la rédaction de l'article 5 de la loi du 2 juin 1891, contre laquelle est dirigé le grief tiré de l'incompétence négative, est antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

9. Considérant 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 ; que, dès lors, 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 doit, en tout état de cause, être écarté ;

– SUR LES AUTRES GRIEFS :

10. Considérant, en premier lieu, 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 ; 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 ;

11. Considérant, en deuxième lieu, que 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'établit ; que la loi du 2 juin 1891 n'institue en elle-même aucune différence de traitement dès lors qu'elle prévoit un seul et même régime applicable à toutes les sociétés de courses ;

12. Considérant, en troisième lieu, que le droit à un recours juridictionnel effectif est garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ; qu'aucune disposition de la loi du 2 juin 1891 ne fait obstacle à ce que le demandeur qui se voit opposer un refus d'agrément puisse, selon les procédures de droit commun, le contester devant le juge administratif ;

13. Considérant, en quatrième lieu, qu'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 la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ; qu'il ressort expressément 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, d'une part, pour l'amélioration de la race chevaline et le financement de l'élevage et, d'autre part, pour mettre un terme « aux abus et aux scandales » liés au développement excessif des courses hippiques et pour prévenir le risque de dépendance au jeu ; qu'ainsi, le législateur a entendu assurer la sauvegarde de l'ordre public ; qu'eu égard aux objectifs poursuivis, les dispositions contestées sont de nature à assurer une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre le principe de la liberté d'entreprendre et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public ;

14. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les griefs de l'atteinte portée au principe de légalité des délits et des peines, au principe d'égalité devant la loi, au droit à un recours juridictionnel effectif et au principe de la liberté d'entreprendre doivent être rejetés ;

15. Considérant que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

D É C I D E :

Article 1^{er}.- 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, est conforme à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 2 décembre 2010, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.

Rendu public le 3 décembre 2010.