



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

DEUXIÈME SECTION
DÉCISION FINALE
SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 61164/00
présentée par Corine BARBE et autres
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 9 novembre 2004 en une chambre composée de :

MM. A.B. BAKA, *président*,

J.-P. COSTA,

I. CABRAL BARRETO,

K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M^{mes} A. MULARONI,

D. JOČIENĖ, *juges*,

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 12 juillet 1999,

Vu la décision partielle du 4 février 2003,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par les requérants,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérants sont des ressortissants français. M^{me} Corine Barbe, propriétaire, éleveur et entraîneur de chevaux de courses, est née en 1958 et réside à Chantilly. M. Philippe Houdart, qui représente également M^{me} Barbe, est propriétaire, éleveur de trotteurs, est né en 1930 et réside à Lisieux. M. Claude Karsenti, agissant en son nom et en celui de

l'Association des entraîneurs de chevaux de courses (AECC) qu'il préside, est né en 1947 et réside à Antony.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Les requérants sont membres de sociétés mères de courses de chevaux dénommées France Galop et Société d'Encouragement du Cheval français, associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 dont l'objet est l'organisation des courses de chevaux et des activités directement liées à cet objet ou pour lesquelles elles sont habilitées par la loi et qui sont agréées par le ministère de l'Agriculture. Ces sociétés mères sont en particulier chargées de la gestion des paris de courses par l'intermédiaire d'un organisme commun dit Pari mutuel urbain (PMU), organisé sous la forme d'un groupement d'intérêt commun (GIE), et dont les statuts sont approuvés par le ministre chargé de l'Agriculture et le ministre chargé du Budget.

Les 7 et 8 juillet 1997, les requérants introduisirent un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat afin de voir annuler le décret du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au PMU. L'AECC, fut admise à se joindre à la procédure par voie d'intervention.

Les observations du ministère de l'Agriculture et du ministère de l'Intérieur en réponse leur furent transmises les 25 mars et 14 avril 1998. Ils y répondirent les 29 avril et 5 mai 1998.

L'AECC produisit un mémoire en intervention le 15 septembre 1998.

Le Conseil d'Etat décida de joindre les requêtes des requérants, ainsi que celle du syndicat hippique national et de la Fédération nationale des syndicats autonomes, pour statuer par une seule décision.

Le 5 mai 1999, une audience publique se déroula devant le Conseil d'Etat. Le rapporteur fut entendu, puis l'avocat du syndicat hippique national, de la Fédération nationale des syndicats autonomes et du syndicat CFDT de l'agriculture et activités hippiques des départements de la région Ile-de-France, enfin le commissaire du Gouvernement.

Le 7 juin 1999, le Conseil d'Etat rejeta l'ensemble des requêtes. Concernant la légalité interne du décret du 5 mai 1997, le Conseil d'Etat décida :

« Considérant que l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantit la liberté d'association sous réserve de restrictions prévues par la loi ; que le décret attaqué, pris en application de la loi du 2 juin 1891, ne méconnaît pas ces stipulations ;

Considérant qu'en vertu de l'article 2 de la loi du 2 juin 1891 précitée, qui institue une dérogation au principe de l'interdiction des jeux de hasard, les statuts sociaux des sociétés autorisées à organiser des courses de chevaux doivent être approuvés par le ministre de l'agriculture ; que l'article 5 de la même loi prévoit que lesdites sociétés

doivent, pour pouvoir organiser le pari mutuel, recevoir une autorisation spéciale et toujours révocable du ministre de l'agriculture et prescrit qu'un décret détermine les conditions d'application de cette disposition ; que les dispositions susrappelées de la loi du 2 juin 1891 n'ont pas été abrogées par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ; que, dans ces conditions, le gouvernement, auquel incombe la police de l'organisation des courses de chevaux, a pu, par le décret attaqué, sans méconnaître ni les dispositions de la loi du 2 juin 1891, ni celles de la loi du 1^{er} juillet 1901, ni celles de la Constitution garantissant la liberté d'association, prévoir dans son article 1^{er} que « les statuts des sociétés de courses de chevaux sont approuvés par le ministre de l'agriculture et doivent satisfaire, notamment, aux conditions prévues par le présent titre » et que « les statuts des sociétés de courses autres que les sociétés mères mentionnées à l'article 2 (...) doivent être conformes à des statuts types arrêtés par le ministre » ; (...)

Considérant que le gouvernement tirait des dispositions susrappelées de la loi du 2 juin 1891, sans méconnaître ni les règles de valeur constitutionnelle, garantissant la liberté d'association ni les dispositions de l'ordonnance du 23 septembre 1967 relative aux groupements d'intérêt économique, le pouvoir de prescrire que les sociétés autorisées à organiser le pari mutuel hors des hippodromes en confierait la gestion à un groupement d'intérêt économique constitué entre elles ; que le conseil d'administration du groupement d'intérêt économique ainsi constitué comprendrait des représentants de l'Etat, en nombre au demeurant inférieur aux représentants des sociétés de courses et que des représentants du personnel siégeraient, avec voix consultative, à l'assemblée générale mais non au conseil d'administration ; (...)

Considérant que le gouvernement, comme il a été dit ci-dessus, tient de la loi du 2 juin 1891 les plus larges pouvoirs pour fixer les règles d'organisation du fonctionnement et de contrôle du secteur des courses de chevaux et du pari mutuel urbain ; que les dispositions [du décret attaqué] n'excèdent pas cette compétence ; que, par suite, le moyen tiré de ce que lesdits articles seraient contraires au principe de la liberté d'association n'est pas fondé ; que le moyen tiré de l'ilégalité des articles 31 et 39 relatifs à la répartition des prélèvements sur les sommes engagées dans le pari mutuel urbain et l'affectation du prélèvement revenant aux sociétés de courses doit être écarté pour les mêmes motifs tirés de l'habilitation législative du gouvernement ».

B. Le droit et la pratique internes pertinents

Rapport 2003 de la Cour des comptes sur « L'Etat et l'institution des courses depuis 1990 » (extrait) :

« Les courses de chevaux sont organisées depuis 1891 par les sociétés de courses constituées maintenant en associations de la loi de 1901. Par dérogation à l'interdiction des jeux d'argent, ces sociétés sont autorisées à organiser des paris sur le résultat des courses et elles ont même le monopole de cette organisation.

Aujourd'hui, à l'issue de longues et difficiles évolutions dont les dernières ont été hâties par les pouvoirs publics, « l'institution des courses » qui n'a pas d'existence juridique en tant que telle, réunit principalement cinq organismes soumis à la tutelle des ministères chargés de l'agriculture et des finances.

Il s'agit en premier lieu de deux sociétés de course. La société mère du trot, la Société d'encouragement à l'élevage du cheval français (SECF) organise les courses de

trot et gère directement plusieurs hippodromes (Vincennes, Enghien et Cabourg). Quant à la société mère du galop, France Galop, elle gère l'hippodrome d'Auteuil pour les courses d'obstacle et, pour les courses de plat, les hippodromes de Longchamp, Saint-Cloud, Chantilly, Maisons-Laffitte et Deauville.

Ces deux sociétés remplissent une triple mission. Elles élaborent d'abord la réglementation interne des courses et délivrent aux professionnels les autorisations d'entraîner, de faire courir et de monter ou de « driver ». Elles établissent ensuite le programme des courses et fixent les conditions imposées à ceux qui y participent. Enfin, elles attribuent les « encouragements » aux vainqueurs et répartissent les allocations et primes aux propriétaires et éleveurs. Administrées par des conseils d'administration, elles soumettent leurs décisions importantes à une assemblée générale (le comité) où sont aussi représentées les sociétés de courses de province et les professionnels du monde des courses.

Ces deux sociétés mères ont constitué deux groupements d'intérêt économiques pour recueillir les paris et distribuer les gains. Le pari mutuel urbain (PMU) rassemble les sociétés de courses autorisées à organiser durant trois années consécutives au moins des paris en dehors des hippodromes. Il est administré par un conseil de dix membres dont quatre représentants de l'État. Son président et son directeur général, présentés par les professions, doivent être agréés par l'État. Un second groupement d'intérêt économique, le pari mutuel sur hippodrome (PMH) et chargé de prendre les paris sur les hippodromes parisiens et sur celui de Deauville sans qu'on aperçoive bien la raison de cette structure distincte du PMU à l'heure de l'installation de bornes enregistrant instantanément les paris sur les hippodromes.

Enfin, l'institution des courses, inclut la fédération nationale des courses françaises (FNCF), qui réunit les représentants des deux sociétés mères et les représentants des sociétés de courses de province. Cette fédération gère le fonds commun de l'élevage et des courses et le fonds des gains non réclamés.

L'institution des courses constitue, en outre, un réseau financièrement solidaire avec, notamment, les 247 sociétés de courses de province, leurs fédérations régionales et divers autres organismes techniques ou sociaux.

Cette institution trouve sa principale raison d'être dans la gestion des enjeux considérables que suscitent les courses de chevaux : plus de 6 millions d'euros pour le PMU et plus de 150 millions d'euros pour le PMH. Dans cette gestion, les sociétés mères, la SECF et France Galop, jouent un rôle prépondérant.

En effet, les sommes engagées sur les courses de chevaux reçoivent trois destinations. Si la plus grande part (environ 70 %) est reversée aux parieurs gagnants, une deuxième part, d'environ 15 % revient au monde des courses et, presque totalement, aux sociétés de courses, qui l'utilisent pour organiser les courses et pour améliorer la race chevaline. La troisième part constituée essentiellement de recettes fiscales, abonde le budget de l'État. (...) »

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, les requérants se plaignent de la présence du commissaire du Gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat.
2. Ils allèguent également, au regard de l'article 6 § 1, une prétendue partialité structurelle, ainsi qu'une dépendance du Conseil d'Etat, ce dernier ayant successivement examiné le décret litigieux dans le cadre de ses fonctions consultatives puis dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles.

EN DROIT

Les requérants se plaignent de la présence du commissaire du Gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat, ainsi que d'un manque d'indépendance et d'impartialité de ce dernier. Ils invoquent l'article 6 § 1 de la Convention, dont les dispositions pertinentes se lisent ainsi :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

Le Gouvernement soulève un certain nombre d'exceptions d'irrecevabilité de la requête. Tout d'abord, il estime que les requérants n'ont pas la qualité de victime, faute d'être directement victimes d'une loi qui leur est étrangère et dont ils se plaignent *in abstracto*. Subsidiairement, il estime que la requête présentée par M. Karsenti est irrecevable, faute pour ce dernier d'avoir été partie à la procédure interne : il n'a donc pas épousé les voies de recours internes et, partant, n'a pas la qualité de victime s'agissant des griefs dirigés contre la procédure juridictionnelle.

Le Gouvernement considère également que les dispositions de l'article 6 § 1 de la Convention ne sont pas applicables en l'espèce. Il rappelle notamment qu'il ne suffit pas d'un lien tenu ou de répercussions lointaines sur un droit ou une obligation de caractère civil pour que l'article 6 § 1 trouve à s'appliquer. Il n'existe au plan interne aucun droit à la libre organisation de courses de chevaux et à la maximisation des profits tirés des jeux que sont les courses de chevaux. La règle est au contraire celle de l'interdiction de principe assortie d'exceptions très strictes. Il n'existe pas davantage un quelconque principe « d'égalité devant la passion du jeu » invoquée par les requérants. Le décret litigieux ne porte pas directement atteinte à leur droit et les requérants n'évoquent en réalité que des risques

particulièrement indirects et aléatoires. En réalité, le décret litigieux relève de la police des courses et des jeux de hasard et met en œuvre, à ce titre, des prérogatives de puissance publique, ce qui rend cette partie de la requête incompatible *ratione materiae*.

Sur le fond, concernant le grief tiré du cumul des compétences consultatives et juridictionnelles du Conseil d'Etat, le Gouvernement estime que la jurisprudence de la Cour ne condamne pas le principe même du cumul de fonctions consultatives et juridictionnelles par une même institution (arrêts *Procola c. Luxembourg* du 28 septembre 1995, série A n° 326 et *Kleyn et autres c. Pays-Bas* [GC], n°s 39343/98, 39651/98, 43147/98 et 46664/99, CEDH 2003-VI). Par ailleurs, aucun des membres du Conseil d'Etat siégeant dans la formation de jugement ayant statué sur le recours formé par les requérants à l'encontre du décret litigieux n'avait auparavant participé à quelque titre que ce soit à l'examen dudit décret en formation administrative.

S'agissant, enfin, du grief tiré de la « présence » du commissaire du Gouvernement lors du délibéré du Conseil d'Etat, il considère notamment que la Cour, visant la « participation », a interdit toute participation active au délibéré, sans même que l'impartialité personnelle du commissaire du Gouvernement ou son utilité ne soient contestés (*Kress c. France* [GC], n° 39594/98, CEDH 2001-VI). Compte tenu des termes de l'arrêt Kress, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a, dans une instruction du 23 novembre 2001, fixé la conduite à tenir par l'ensemble des formations de jugement : le commissaire du Gouvernement peut assister au délibéré mais ne doit pas intervenir dans celui-ci en prenant la parole. Or, dans la présente espèce, la Cour interroge le Gouvernement non plus sur la « participation », mais sur la « présence » du commissaire du Gouvernement au délibéré. Selon lui, si la Cour a pu voir une atteinte au principe de l'apparence d'impartialité objective de la juridiction par la participation active du commissaire au délibéré, il ne saurait en être de même de sa simple présence passive au cours de celui-ci. En effet, la règle de l'assistance silencieuse du commissaire du Gouvernement au délibéré met fin à toute crainte que le requérant pourrait avoir d'un rôle actif d'un commissaire ayant soutenu des conclusions qui lui étaient objectivement défavorables. En outre, la participation silencieuse permet de sauvegarder l'utilité de l'institution de ce magistrat indépendant, non pour la formation de jugement, mais pour lui-même et l'exercice de ses fonctions. Interdire sa « présence » serait sacrifier la réalité concrète du droit à l'apparence du droit.

Les requérants, qui relèvent notamment que le Conseil d'Etat a déclaré leurs recours recevables, considèrent qu'ils sont personnellement victimes du décret litigieux. Souhaitant critiquer les conditions dans lesquelles le Conseil d'Etat a statué sur leurs recours, ils sont donc directement concernés par l'arrêt rendu. Ils indiquent que ce dernier est seul en cause et que,

partant, tant les mesures d'application du décret que la question d'une violation future de leurs droits sont sans objet. Leur intérêt à agir est d'autant plus établi que l'objet des sociétés organisatrices de courses de chevaux et du PMU repose sur l'engagement de chevaux de courses par des propriétaires, entraîneurs et éleveurs. M. Karsenti, président de l'association des entraîneurs de chevaux de courses, syndicat professionnel, confirme avoir eu la qualité de partie à l'instance interne.

S'agissant de l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention à la procédure en cause, les requérants précisent que le lien direct entre la procédure et leurs droits civils est établi par le fait que l'engagement de leurs chevaux détermine l'essentiel de l'activité du PMU. La modification des instances d'affectation des gains n'est quant à elle pas probable mais certaine. Les requérants sont directement intéressés au chiffre d'affaires du PMU, dès lors que les instances des sociétés de courses sont chargées de la répartition des encouragements financiers (prix et primes) qui constituent l'essentiel de leurs revenus. Ils estiment que leur situation contraste singulièrement avec celle de l'Etat français qui, se basant sur une interdiction de principe, a organisé une activité qui lui permet de réaliser d'importants prélèvements financiers depuis des décennies. Les requérants reconnaissent que le décret n° 97-456 concernant l'organisation des sociétés mères et du PMU est fondé sur les pouvoirs de police de l'Etat. Mais ils ajoutent que les activités de ces sociétés, prises dans leurs moindres aspects, qui revêtent pour eux une importance cruciale, ne peuvent être considérées comme l'expression permanente du pouvoir de police de l'Etat. Si l'organisation de la police des courses de chevaux incombe au Gouvernement, l'exercice de cette mission est confié à des sociétés de droit privé, ce que confirme le Conseil d'Etat dans son arrêt lorsqu'il précise notamment que les sociétés de courses « ont le caractère de personnes morales de droit privé soumises au contrôle de la puissance publique dans les conditions fixées par les textes législatifs et les règlements pris pour leur application ».

Sur le fond, concernant le grief tiré du cumul des fonctions consultatives et juridictionnelles du Conseil d'Etat, les requérants prennent acte des compositions respectives du Conseil d'Etat pour l'exercice de ces fonctions. Ils estiment cependant que, structurellement, l'organisation du Conseil d'Etat ne saurait leur inspirer la confiance nécessaire au regard des dispositions de la Convention : les formations consultative et juridictionnelle n'ayant eu à se prononcer que sur la même question de pur droit, cela induisait la réponse de la formation juridictionnelle saisie ultérieurement.

S'agissant de la « présence » du commissaire du Gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat, les requérants estiment que les apparences ne sont pas en cause dès lors que le délibéré n'est pas apparent : est donc en cause l'impossibilité de savoir si réellement le commissaire n'a pas appuyé ses conclusions tendant au rejet de leur requête. Les délibérés n'étant pas

publics, la présence du commissaire du Gouvernement peut autoriser toutes les interprétations quant à son attitude réelle. Ils estiment que l'utilité de cette présence pour le commissaire « lui-même » ne les soulage pas, outre le fait que la qualité des conclusions aurait à en souffrir n'est pas démontrable. En conclusion, les requérants relèvent que certaines considérations du Gouvernement, non juridiques et générales, sont étrangères à l'objet de leur requête.

La Cour éprouve des doutes sur le point de savoir si les requérants ont, dans les circonstances de l'espèce, la qualité de victime au sens de l'article 34 de la Convention. Toutefois, elle n'estime pas nécessaire de se prononcer sur ce point dès lors que leurs griefs sont irrecevables pour un autre motif.

La Cour rappelle que, pour que l'article 6 § 1 sous sa rubrique « civile » trouve à s'appliquer, il faut qu'il y ait « contestation » sur un « droit » de « nature civile » que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. Il doit s'agir d'une « contestation » réelle et sérieuse ; elle peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice. L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question : un lien tenu ou des répercussions lointaines ne suffisent pas à faire entrer en jeu l'article 6 § 1 (voir, parmi beaucoup d'autres, arrêts *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique* du 23 juin 1981, série A no 43, § 47, *Fayed c. Royaume-Uni* du 21 septembre 1994, série A no 294-B, § 56, *Masson et Van Zon c. Pays-Bas* du 28 septembre 1995, série A no 327-A, § 44, *Balmer-Schafroth c. Suisse* du 26 août 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV, § 32 ; *Athanassoglou c. Suisse* [GC], no 27644/95, § 43, CEDH 2000-IV ; voir aussi *Syndicat des médecins exerçant en établissement privé d'Alsace et autres c. France* (déc.), no 44051/98, 31 août 2000 ; *Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne*, no 62543/00, 27 avril 2004).

En l'espèce, le recours exercé par les requérants visait le décret no 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au PMU. Il apparaît dès lors que les propriétaires, éleveurs et entraîneurs de chevaux ne sont aucunement concernés par ces dispositions réglementaires, ni directement, ce qui n'est pas contestable, ni indirectement. En effet, outre le fait que les dispositions de ce décret ne concernent ni la situation personnelle des requérants ni leur activité, force est de constater qu'elles ne traitent pas davantage de la question de la répartition des encouragements : le décret vise à réglementer l'activité des sociétés de courses de chevaux et du PMU, personnes morales de droit privé distinctes des requérants. En tout état de cause, on ne saurait établir un lien indirect suffisant entre le décret et les requérants pour la seule raison que les sociétés de courses effectuent la répartition des encouragements aux propriétaires, éleveurs et entraîneurs de chevaux : force est de constater que ces sociétés sont réglementairement chargées de plusieurs missions, et que la distribution des encouragements ne

constitue en réalité qu'un aspect de l'une de ces missions. Par ailleurs, les requérants ne sauraient invoquer aucun « droit » à percevoir un montant déterminé de prix et primes. Ces derniers sont par nature variables et incertains puisqu'ils dépendent de nombreux facteurs, notamment de l'activité et des résultats propres à chaque éleveur ou entraîneur, ainsi que de la participation des parieurs, dont le rapport 2003 de la Cour des comptes atteste de la variation importante selon les années.

En conséquence, la Cour estime que le litige ne portait pas sur une contestation relative à des droits de caractère civil que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne. Par ailleurs, les parties s'accordent à dire que le litige ne concernait pas le volet pénal de l'article 6 § 1 de la Convention.

Il s'ensuit que ce grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare le restant de la requête irrecevable.

S. DOLLÉ
Greffière

A.B. BAKA
Président