



Le refus de délivrer une licence d'exploitation à une entreprise de prise de paris était valable

Dans son arrêt de chambre¹ rendu ce jour dans l'affaire **Versaci c. Italie** (requête n° 3795/22), la Cour européenne des droits de l'homme conclut, par cinq voix contre deux :

à la **non-violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale)** de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'affaire porte sur le refus du chef de l'autorité de police de Reggio de Calabre (*questore*) de délivrer au requérant une licence (*licenza di pubblica sicurezza*) l'autorisant à exercer des activités de prise de paris pour le compte d'une société étrangère, au motif qu'il ne répondait pas à l'exigence de « bonne moralité » énoncée dans le décret royal n° 773 du 18 juin 1931 sur l'ordre public.

Tout en relevant que la motivation de la décision en cause n'était pas assez détaillée, la Cour admet que le *questore* a fondé son refus sur une appréciation adéquate des faits et que sa décision a fait l'objet d'un contrôle adéquat de la part du tribunal administratif régional et du Conseil d'État.

Principaux faits

Le requérant, Emanuele Sebastiano Bruno Versaci, est un ressortissant italien, né en 1985 et résidant à San Luca, en Italie.

En octobre 2014, M. Versaci fonda une entreprise de prise de paris en Italie pour le compte d'une société autrichienne de prise de paris. En Italie, il est obligatoire (en vertu de l'article 1 § 643 de la loi n° 190/2014) d'obtenir une licence de sécurité publique pour pouvoir exercer légalement des activités de prise de paris pour le compte d'une société étrangère. Les licences de sécurité publique sont régies par le décret royal n° 773 du 18 juin 1931 sur l'ordre public (*Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*).

Le 8 janvier 2015, la société autrichienne de prise de paris demanda que la situation de M. Versaci fût régularisée, et l'intéressé pria donc le chef de l'autorité de police de Reggio de Calabre de lui délivrer une licence. Le siège des services de police demanda des documents complémentaires, que le requérant produisit au début du mois d'août 2015.

Au mois de janvier de l'année suivante, le *questore* adressa à M. Versaci une notification selon laquelle sa demande allait être rejetée car il ne satisfaisait pas à l'exigence de « bonne moralité » du décret royal n° 773 du 18 juin 1931 sur l'ordre public. Les motifs avancés à l'appui de cette décision étaient que le frère de M. Versaci était impliqué dans une procédure judiciaire pour trafic de stupéfiants et avait fait l'objet d'un avertissement de police et d'une mesure de surveillance spéciale de police, et que M. Versaci fréquentait régulièrement des personnes qui avaient des antécédents pénaux ou étaient connues des services de police, pour des infractions qui allaient du recel à l'homicide en passant par des enlèvements ou le trafic de stupéfiants. Le *questore* considérait que M. Versaci ne pouvait pas avoir les principes moraux rigoureux requis par la loi pour la délivrance d'une licence de

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet.

Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante :

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

sécurité publique. Il était en particulier préoccupé par le risque d'infiltration par des criminels et par le risque que M. Versaci se servît de ses activités de prise de paris pour blanchir de l'argent issu d'activités illégales.

M. Versaci forma un recours contre la notification, dans lequel il arguait notamment que l'appréciation de sa personnalité devait être fondée sur sa propre conduite et non sur celle de tiers. Le 3 février 2016, le *questore* rejeta la demande du requérant tendant à la délivrance d'une licence.

M. Versaci fit appel devant le tribunal administratif régional de Calabre, demandant la levée provisoire de la décision en cause au motif que ses activités de prise de paris constituaient la principale source de revenus de sa famille. Il soutenait qu'étant donné que lui-même n'avait pas d'antécédents pénaux et n'était pas connu des services de police, le rejet de sa demande ne reposait pas sur des raisons pertinentes ou appropriées. Il ajoutait que la décision était fondée sur « les résultats des mesures d'enquête entreprises » mais qu'elle ne précisait pas en quoi ces mesures d'enquête consistaient ni quelles conclusions en avaient été tirées.

Le tribunal administratif rejeta le recours du requérant. Cette décision fut confirmée en juillet 2016 par le Conseil d'État, qui estima qu'il n'était pas possible de lever les doutes suscités par les relations du requérant avec des personnes qui avaient de lourds antécédents pénaux ou étaient connues des services de police pour des faits graves.

À la fin du mois de décembre 2017, M. Versaci reçut une copie d'un rapport de police daté du 2 octobre 2015, provenant du siège des services de police, qui concluait que, malgré certains liens problématiques avec des personnes qui avaient des antécédents pénaux ou étaient connues des services de police, il n'apparaissait pas « ne pas convenir ou se livrer habituellement à des activités illicites ».

En décembre 2019, M. Versaci déposa devant le tribunal administratif régional des observations complémentaires, sans succès. Il forma alors un recours devant le Conseil d'État, en octobre 2020, arguant que la décision du tribunal administratif devait être soumise à un contrôle car elle faisait référence à des circonstances qui n'étaient pas mentionnées dans le rejet par le *questore* de sa demande, notamment le fait que son frère faisait l'objet d'une mesure de surveillance spéciale de police et le fait que sa mère entretenait des relations personnelles avec une famille sur laquelle la police menait une enquête. Il déclarait que son frère avait entre-temps été acquitté des accusations de trafic de stupéfiants et que sa mère n'avait pas d'antécédents pénaux et n'était pas connue des services de police. Il affirmait que les circonstances évoquées par le tribunal étaient trop génériques et trop vagues pour conclure qu'il n'avait pas la « bonne moralité » requise, soulignant qu'il n'avait jamais été poursuivi pour une infraction pénale et qu'aucune explication n'avait été donnée quant à la raison pour laquelle le fait que, plusieurs années auparavant, il s'était souvent trouvé en compagnie de personnes qui avaient des antécédents pénaux ou étaient connues des services de police permettait de conclure qu'il n'était pas « de bonne moralité ».

Le 24 juin 2021, le Conseil d'État rejeta le recours du requérant et confirma le refus de délivrance de la licence. Il précisa que l'autorité de police jouissait d'une ample latitude en matière d'appréciation de la personnalité d'une personne et que son jugement ne pouvait être mis en doute par les autorités judiciaires à moins qu'il ne fût arbitraire ou manifestement déraisonnable, ce qu'il jugea ne pas être le cas en l'espèce.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), M. Versaci soutenait que le refus de lui délivrer une licence de sécurité publique était illégal car la notion de bonne moralité était trop vague pour permettre de définir l'étendue de la latitude dont le *questore* disposait en la matière. Il arguait que le cadre juridique n'établissait pas les garanties requises contre l'arbitraire et que le refus litigieux n'était ni proportionné ni « nécessaire dans une société démocratique », les motifs avancés à

son appui n'étant ni pertinents ni suffisants et les juridictions internes n'ayant pas examiné de manière approfondie ce défaut de motivation. Par ailleurs, sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention (droit à un procès équitable), il alléguait qu'il ne s'était pas vu offrir d'occasions de défendre ses intérêts au cours des phases administrative et judiciaire de la procédure interne et que le refus de délivrance de la licence n'avait pas fait l'objet d'un contrôle juridictionnel suffisant.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 22 décembre 2021.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges, composée de :

Ivana **Jelić** (Monténégro), *présidente*,
Alena **Poláčková** (Slovaquie),
Péter **Paczolay** (Hongrie),
Gilberto **Felici** (Saint-Marin),
Erik **Wennerström** (Suède),
Raffaele **Sabato** (Italie),
Alain **Chablais** (Liechtenstein),

ainsi que de Liv **Tigerstedt**, *greffière adjointe de section*.

Décision de la Cour

Article 8

La Cour note que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État admet que la notion de « bonne moralité » confère une ample latitude à l'autorité de police. Elle relève qu'afin de lever toute incertitude et toute difficulté d'interprétation de cette notion, le ministère de l'Intérieur a adopté et publié la circulaire n° 1763/2996 pour éclaircir la notion ainsi que la manière dont la moralité devait être appréciée. Des précisions complémentaires ont par la suite été apportées par les directives relatives aux pratiques administratives et par la jurisprudence nationale. En particulier, le Conseil d'État a donné des précisions supplémentaires et des indications quant aux points à prendre en compte dans le cadre de l'appréciation. La Cour conclut que, si la disposition pouvait être considérée comme vague et ambiguë, les précisions qui y ont été apportées rendaient la notion de « bonne moralité » suffisamment claire et prévisible. La mesure était donc légale à cet égard.

Néanmoins, la très ample latitude dont le *questore* jouissait dans sa décision d'accorder ou de refuser une licence devait faire l'objet d'un contrôle juridictionnel complet par les juridictions administratives pour éviter les ingérences arbitraires de la part des autorités. La Cour note que la décision en cause a fait l'objet de recours devant le tribunal administratif régional puis devant le Conseil d'État, qui sont tous deux des tribunaux impartiaux et indépendants compétents pour procéder à des contrôles approfondis. Les motifs avancés par le *questore* ont été contestés devant chacune de ces juridictions, et les motifs avancés par le tribunal administratif ont été contestés devant le Conseil d'État. Partant, les mesures de contrôle juridictionnel existantes étaient suffisantes pour éviter une ingérence arbitraire dans l'exercice par M. Versaci de ses droits fondamentaux. La mesure litigieuse était donc « prévue par la loi » à cet égard également.

En ce qui concerne la question de savoir si la mesure était « nécessaire dans une société démocratique », la Cour a déjà jugé qu'il est légitime de la part des autorités internes de prendre des mesures visant à empêcher certaines personnes d'exercer certaines professions sensibles, sous réserve que plusieurs exigences soient respectées. En particulier, le risque doit être suffisamment établi, et l'analyse des risques doit tenir compte de la nature de la fonction concernée, de la situation personnelle de la personne concernée, du contexte en général et même de l'ampleur potentielle des conséquences si le risque n'est pas éliminé à temps. Enfin, l'appréciation de la réalité, de la nature, de

l'ampleur et de l'immédiateté du risque doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle par une autorité judiciaire indépendante.

Pour ce qui est de la question de savoir si les motifs avancés par le *questore* à l'appui du rejet de la demande de délivrance d'une licence de sécurité publique introduite par M. Versaci étaient pertinents, suffisants et soumis à un contrôle juridictionnel suffisant, la Cour juge que le contexte régional spécifique impliquait que les autorités devaient s'assurer que les licences de sécurité publique étaient délivrées uniquement à des personnes dignes de confiance, afin d'éviter le risque de commission d'actes de blanchiment d'argent ou d'autres infractions. De plus, le refus de délivrer à M. Versaci une licence de sécurité publique a eu une incidence sur la vie privée de celui-ci seulement pour autant qu'il était fondé sur des raisons liées à cette vie privée, notamment le fait que l'intéressé avait par le passé fréquenté des personnes qui avaient des antécédents pénaux ou étaient connues des services de police. La Cour observe toutefois que la motivation de la décision était assez courte et superficielle et qu'elle aurait pu être plus détaillée et plus spécifique. Cela étant, la décision reposait sur des facteurs liés à la personnalité de M. Versaci et à son environnement social et familial dans son ensemble, et la motivation de la décision évoquait les risques spécifiques liés à la zone géographique dans laquelle l'intéressé comptait exercer son activité de prise de paris. La Cour reconnaît que les autorités nationales sont mieux placées qu'une juridiction internationale pour évaluer les besoins et la situation au niveau local. La décision mentionnait les faits qui avaient été établis et concluait à l'existence d'un risque réel que la licence de sécurité publique fût utilisée à d'autres fins. À la lumière de ces considérations, même si elle aurait souhaité que la motivation de la décision fût plus détaillée, la Cour admet que le *questore* a fondé son refus sur une appréciation adéquate des faits et qu'il a avancé des motifs pertinents et suffisants à l'appui de sa conclusion selon laquelle le requérant ne présentait pas la « bonne moralité » requise.

Quant au point de savoir si le refus a fait l'objet d'un contrôle juridictionnel suffisant, la Cour note que la décision a été soumise à un contrôle juridictionnel à deux niveaux de juridiction, dans le cadre de procédures dans lesquelles M. Versaci a été représenté par un avocat et a pu défendre publiquement sa cause.

La Cour note en particulier que le tribunal administratif régional a tenu compte des arguments du requérant mais a jugé qu'ils ne dissipaient pas les graves doutes soulevés par la fréquentation par l'intéressé de personnes qui avaient des antécédents pénaux ou étaient connues des services de police. Le Conseil d'État a considéré que les nombreuses infractions pénales commises par des personnes proches du requérant justifiaient le refus litigieux, car l'organisation, la collecte et la gestion de paris sportifs avec versement électronique des gains pouvaient aisément être utilisées pour le blanchiment d'argent issu du crime organisé. Ne discernant aucun arbitraire flagrant dans le contrôle juridictionnel réalisé, la Cour juge que le refus était « nécessaire dans une société démocratique ».

La Cour conclut, par cinq voix contre deux, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention.

Article 6 § 1

Ayant déjà conclu qu'un contrôle juridictionnel suffisant avait eu lieu, la Cour rejette le grief formulé sur le terrain de cette disposition pour défaut manifeste de fondement.

Opinions séparées

Le juge Sabato a exprimé une opinion en partie concordante et en partie dissidente. Le juge Felici a exprimé une opinion en partie dissidente, à laquelle s'est rallié le juge Paczolay. Le texte de ces opinions se trouve joint à l'arrêt.

L'arrêt n'existe qu'en anglais.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur X (Twitter) [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH) et sur Bluesky [@echr.coe.int](https://bsky.app/profile/echr.coe.int).

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tél. : + 33 3 90 21 42 08

Les demandes des journalistes peuvent être formulées auprès de l'Unité de la presse par courriel ou téléphone.

Jane Swift (tél. : + 33 3 88 41 29 04)

Tracey Turner-Tretz (tél. : + 33 3 88 41 35 30)

Denis Lambert (tél. : + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tél. : + 33 3 90 21 55 30)

Neil Connolly (tél. : + 33 3 90 21 48 05)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.