

N° 410998
M. B... et
société d'entraînement
B...

2ème et 7ème chambres réunies
Séance du 1^{er} octobre 2018
Lecture du 12 octobre 2018

CONCLUSIONS

M. Guillaume ODINET, rapporteur public

Le 4 juillet 2013, les conditions météorologiques étaient favorables sur l'hippodrome de Dax. Les brouillards du matin avaient fait place à un soleil radieux, et la température, de 23 degrés tout au long de l'après-midi¹, donnait de la légèreté à la piste en herbe. De 16h40 à 20h10, huit courses étaient au programme : six courses de plat, sur des distances de 1 200 mètres (pour le prix de la 1^{ère} ville thermale de France) à 2 300 mètres (pour le prix de l'impératrice douairière de Russie et le prix du musée Borda), et deux courses de haie (le prix du Faubourg Sablar et le prix du parc des Baignots). Cent quarante-et-un chevaux devaient initialement s'affronter pour l'un des huit prix de la réunion ; cent six, seulement, coururent ; car trente-cinq avaient été déclarés non partants. Parmi eux, huit étaient entraînés par M. B... : Tita Caty, Karadargent, El Yerno, Tycoon's garden, Venetien, Kokouchu, Meliveza et Litan Rocket.

En raison du nombre de défections, les commissaires de course en fonction à Dax ont décidé d'ouvrir une enquête. Celle-ci les a conduits à admettre la validité des motifs vétérinaires présentés pour justifier le retrait de Meliveza et Litan Rocket. En revanche, estimant que le retrait des six autres chevaux entraînés par M. B... n'était pas justifié, ils ont infligé à l'entraîneur, le 12 juillet 2013, une sanction de 1 500 euros par cheval non partant (soit un total de 9 000 euros). M. B... a contesté ces sanctions devant les commissaires de France Galop, qui les ont atténuées par une décision du 9 octobre 2013, laquelle ramène les six pénalités à des montants allant de 280 à 600 euros (pour un total de 2 880 euros).

A la demande de M. B... et de la société d'entraînement B..., dont il est l'unique associé et le gérant, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé cette décision du 9 octobre 2013, par un jugement du 14 janvier 2016. Toutefois, sur appel de France Galop, la cour de Versailles a annulé ce jugement et rejeté la demande de première instance, ainsi que l'appel incident de M. B... et de la société, par un arrêt du 30 mars 2017. C'est contre cet arrêt que M. B... et la société se pourvoient en cassation.

1. La première question que pose cette affaire – qui ne fait l'objet d'aucun débat mais que vous devez néanmoins trancher, même implicitement – est celle de la compétence de la juridiction administrative pour connaître du litige qui oppose M. B... et sa société

¹ Si l'on en croit un historique météorologique disponible sur Internet.

d'entraînement à France Galop. Il nous faut ici vous dire quelques mots de l'organisation des courses de chevaux dans notre beau pays.

1.1. La pierre angulaire de leur encadrement juridique est une loi du 2 juin 1891, qui impose le pari mutuel comme seul mode légal de pari sur les courses de chevaux, soumet à autorisation l'ouverture des champs de course et n'autorise que les courses de chevaux qui ont pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline et sont organisées par des sociétés – les sociétés de course² – dont les statuts ont été approuvés par le ministre chargé de l'agriculture.

En vertu du décret du 5 mai 1997³ pris (en dernier lieu⁴) pour l'application de la loi, deux sociétés mères de courses de chevaux, l'une pour les courses au galop, l'autre pour les courses au trot, sont chargées, principalement, de proposer au ministre l'approbation du code des courses de leur spécialité, de veiller au respect de ce code et au bon déroulement des courses et de délivrer les autorisations de faire courir, d'entraîner, de monter et de driver les chevaux.

Le rôle particulier conféré à ces sociétés mères est ancien : il remonte à un arrêté du 16 mars 1866 du ministre de la maison de l'empereur et des beaux arts. Avec le contrôle de l'Etat qui l'accompagne, il traduit l'emprise de la puissance publique sur l'activité des courses équestres.

Malgré cela, votre jurisprudence ancienne et constante refuse de regarder les sociétés de course et les sociétés mères comme étant chargées de missions de service public (v. not. 9 février 1979, Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux, Rec. p. 46 ; 25 septembre 1996, E..., n° 141204, T. p. 793 ; du même jour, Mme D..., n° 146166, inédite au Recueil ; 24 février 1999, W... et autre, n°s 185113 e. a., T. pp. 702-703-712-1045). Si l'on en croit le professeur Chapus, vous ne jugez pas dignes d'être qualifiées de services publics des activités « qui font appel, sinon aux "passions de l'amour", du moins à celles (tout aussi regrettables, sans doute) des paris et des jeux »⁵. Selon vos commissaires du gouvernement⁶, c'est bien le défaut d'intérêt général suffisant de l'activité qui fonde votre position.

En l'absence de mission de service public, vous jugez que les décisions prises par les sociétés de course et les sociétés mères n'ont pas le caractère d'actes administratifs et que la juridiction administrative est donc incompétente pour connaître de leur contestation.

M. le président, Mesdames, Messieurs, nous craignons fort que cette jurisprudence ait vécu. Par la loi du 12 mai 2010⁷, le législateur a, en effet, donné l'onction du service public à l'action des sociétés mères et des sociétés de course. Plus précisément, il a modifié l'article 2 de la loi du 2 juin 1891 pour énoncer expressément que les sociétés de course « participent, notamment au moyen de l'organisation des courses de chevaux, au service public d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage (...) ». Cet article consacre en

² Qui sont pour l'essentiel régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 (v. art. 1^{er} du décret n° 97-456 du 5 mai 1997).

³ N° 97-456.

⁴ V. not., précédemment, le décret n° 83-878 du 4 octobre 1983 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel et le décret n° 74-954 du 14 novembre 1974 relatif aux sociétés de courses de chevaux.

⁵ DAG, 15^e éd., t. 1, n° 756.

⁶ V. les conclusions du pt. Franc sur votre décision du 9 février 1979, et les conclusions d'A. Daussun sur votre décision du 24 février 1999.

⁷ 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.

outre au niveau législatif les missions des deux sociétés-mères et renvoie au pouvoir réglementaire le soin de définir les obligations de service public qui leur incombent – ce qui ramène à l'article 12 du décret du 5 mai 1997, qui énonce les missions des sociétés mères, notamment celle de faire approuver le code des courses de leur spécialité et de veiller au respect de ses prescriptions. Il vous faut donc admettre, désormais, que l'exercice de telles missions par France Galop, qui est la société-mère pour les courses de galop, se fait pour les besoins et dans le cadre d'un service public, celui de l'amélioration de l'espèce équine et de la promotion de l'élevage. Précisons, pour le cas où un doute demeurerait encore dans votre esprit, que l'intention du législateur, telle qu'elle ressort des travaux préparatoires à l'adoption de la loi du 12 mai 2010, était sans ambiguïté d'investir officiellement les sociétés concernées de cette mission de service public.

1.2. Une fois admis que les sociétés-mères sont chargées de missions de service public, il se déduit de votre jurisprudence et de celle du Tribunal des conflits que les actes et décisions que ces sociétés prennent pour l'accomplissement de telles missions ont un caractère administratif pour autant qu'ils procèdent de l'exercice d'une prérogative de puissance publique (c'est votre jurisprudence Monpeurt – Assemblée, 31 juillet 1942, Rec. p. 239, *Grands arrêts*, 20^e éd., n°49, telle qu'explicitée par la jurisprudence Magnier – Section, 13 janvier 1961, Rec. p. 38, et constamment réaffirmée, v. not. TC, 2 mai 1988, Société Georges Maurer, n° 02507, Rec. p. 488 ; CE, 8 juin 1988, G..., n° 70914, Rec. p. 231 ; TC, 24 septembre 2001, M. P... c/ Fédération départementale des chasseurs de l'Allier, n° 3190, Rec. p. 746 ; TC, 9 décembre 2013, M. J... et autres, n° 3922, T. pp. 508-855).

Vous noterez que, dans cette jurisprudence traditionnelle, la nature du service public accompli (administratif ou industriel et commercial) importe peu⁸ – même si, à la vérité, lorsque l'exécution d'un service public suppose d'user de prérogatives de puissance publique, cette modalité de fonctionnement en fera presque toujours, par construction, un service public administratif. Au demeurant, en l'espèce, il n'est pas douteux que le service public consistant à contrôler le respect du code des courses présente un caractère administratif.

Que vous choisissiez ou non de procéder expressément à cette qualification, vous devrez déterminer si les actes contestés devant les juridictions du fond procédaient d'une prérogative de puissance publique. La tâche n'est pas des plus ardues mais suppose de dire deux mots du cadre juridique dans lequel s'inscrit l'acte contesté devant les juges du fond.

Il faut, pour cela, se pencher sur le code des courses au galop – dont la caractéristique principale est, assurément, de n'avoir aucun égard pour les objectifs de clarté et d'intelligibilité de la norme. En vertu de l'article 9 de ce code approuvé par arrêté ministériel, les commissaires de courses sont chargés de contrôler l'organisation et le déroulement des courses et exercent leur autorité à l'égard, notamment, des titulaires d'une autorisation d'entraîner. L'article 130 du code prévoit qu'en cas de retrait d'un cheval déclaré partant, si les commissaires de courses jugent insatisfaisantes les explications de ce retrait, ils peuvent appliquer un dédit dont le montant dépend de la valeur du prix de la course et de l'enregistrement de paris sur cette course, et dont est redevable le propriétaire ou l'entraîneur.

⁸ Nous notons, certes, que dans ses décisions les plus récentes, néanmoins, le Tribunal des conflits s'est prononcé sur le caractère d'actes administratifs de décisions des personnes privées en relevant que celles-ci étaient chargées de missions de service public à caractère administratif, avant d'examiner si les actes mettent en œuvre des prérogatives de puissance publique (v. not. TC, 6 juillet 2015, M. M... et Mme S... c/ CAF du Bas-Rhin, n° 4013, T. pp. 601-715 ; 24 avril 2017, Société B. Braun Medical c/ URSSAF Ile-de-France, n° 4077, T. pp. 427-515-522). Nous ne sommes pas convaincu, toutefois, que cette mention soit déterminante.

Vous laisserez de côté les dispositions des articles 9, 219 et 230 qui qualifient de juridictionnelle une telle décision, et retiendrez seulement celles qui prévoient qu'elle est susceptible de recours devant les commissaires de France Galop. Il nous paraît résulter de l'article 234 que la décision des commissaires de France Galop se substitue alors à celle des commissaires de courses.

Ainsi la décision attaquée en l'espèce procède-t-elle de l'exercice, par les commissaires de France Galop, dans le cadre d'un recours, d'un pouvoir de sanction pour retrait injustifié de chevaux initialement déclarés partants. Or vous jugez avec constance, comme le Tribunal des conflits, que le pouvoir de prononcer des sanctions non contractuelles à l'égard de tiers, dans le cadre d'une mission de service public, est une prérogative de puissance publique (v. not. Section, 21 novembre 1976, Fédération française de cyclisme, Rec. p. 513 ; TC, 7 juillet 1980, P..., n° 2158, Rec. p. 510 ; Section, 19 décembre 1980, H..., n° 11320, Rec. p. 480 ; 15 octobre 1982, Mlle M..., n° 35509, Rec. p. 348 ; Assemblée, 1^{er} mars 1991, L..., n° 112820, Rec. p. 70).

Dans la droite ligne de cette jurisprudence, il ne fait guère de doute à nos yeux que les sanctions prononcées par les commissaires de France Galop à l'égard de M. B... procèdent de la mise en œuvre d'une prérogative de puissance publique, donc que la décision en litige devant les juges du fond a bien le caractère d'un acte administratif.

2. Ce qui nous permet d'en venir au fond du litige de cassation.

2.1. Après avoir écarté un moyen d'insuffisance de motivation qui n'est pas fondé, vous devrez préciser la portée de l'avant-dernier alinéa de l'article 28 du code des courses au galop. L'article 25 de ce code institue une autorisation d'entraîner, dont il existe, en vertu de l'article 27, plusieurs formes ; il existe en particulier deux types de licences d'entraîneur professionnel, dont la licence d'entraîneur public, qui autorise son titulaire à entraîner des chevaux appartenant à des propriétaires différents. Il résulte du I de l'article 28 que cette licence est délivrée à une personne physique. Le II du même article prévoit cependant que le titulaire d'une telle licence peut être autorisé à constituer une société d'entraînement, dont il doit détenir, seul ou avec au maximum un autre titulaire d'une même licence, 51 % du capital. L'article encadre par ailleurs assez strictement ces sociétés, qui doivent être agréées, tout comme leurs statuts et leurs associés – ces derniers ne pouvant par ailleurs exercer leur activité d'entraîneur que dans le cadre de la société.

Enfin, l'avant-dernier alinéa du II, qui vous intéresse aujourd'hui, est composé de deux phrases. La première énonce que « Toutes les dispositions et les sanctions prévues par le présent code relatives aux entraîneurs, qui ne sont pas contraires à celles réservées aux sociétés d'entraînement, sont applicables à ces dernières, l'annulation de leur agrément pouvant, en outre, être prononcée par les commissaires de France Galop ». La seconde dispose quant à elle que « Toutefois, le ou les titulaires d'une licence d'entraîneur public ayant obtenu l'autorisation de créer une société d'entraînement restent personnellement responsables du respect des dispositions du présent code et restent toujours soumis personnellement aux sanctions applicables à un entraîneur ».

Il n'est pas absolument surprenant que la question de savoir comment il convient d'articuler ces deux phrases soit débattue. Contrairement aux juges de première instance, la cour a estimé

que ces dispositions n'interdisaient pas d'appliquer une mesure de dédit à une société d'entraînement.

Le pourvoi soutient qu'elle a ainsi commis une erreur de droit ; il déduit pour sa part de l'article 28 que seul le titulaire, personne physique, de la licence d'entraîneur public est susceptible de faire l'objet d'une des sanctions dont sont passibles les entraîneurs.

Eu égard à la rédaction des dispositions en cause, il est difficile d'être catégorique. Mais nous peinons tout de même à être convaincu par le pourvoi ; à le suivre, en effet, l'avant-dernier alinéa aurait expressément prévu que les sanctions relatives aux entraîneurs étaient applicables aux sociétés d'entraînement avant d'affirmer l'exact contraire par dérogation – ce qui, même pour le code des courses au galop, paraît difficile à admettre.

Au contraire, l'interprétation retenue par la cour nous paraît s'efforcer de donner un sens et une cohérence aux dispositions en cause. Conformément à la première phrase, les sociétés d'entraînement sont bien passibles des sanctions prévues pour les entraîneurs ; et la seconde phrase n'a pas pour effet de vider la première de toute portée, mais uniquement d'éviter que l'interposition de la société puisse faire obstacle à la sanction, en conservant aux détenteurs du pouvoir de sanction la faculté de sanctionner directement le titulaire de la licence. En somme, cette seconde phrase ne doit pas être lue comme édictant une responsabilité exclusive des entraîneurs personnes physiques, mais comme écartant une responsabilité exclusive des sociétés, c'est-à-dire comme maintenant, derrière la société, la responsabilité des entraîneurs.

Telle est l'interprétation que nous vous proposons de retenir, ce qui vous conduira à confirmer le raisonnement de la cour. Dans une hypothèse comme celle de l'espèce, où un entraîneur a fondé une société d'entraînement dont il est l'unique associé, les commissaires avaient ainsi la possibilité de sanctionner soit la société, soit l'entraîneur.

2.2. Devant les juges du fond, les requérants soutenaient alors que, même en admettant cette interprétation, la procédure suivie devant les commissaires de France Galop était néanmoins irrégulière, car la première sanction – celle des commissaires de courses – avait été prononcée à l'égard de M. B... quand la seconde – celle des commissaires de France Galop – a été prononcée à l'égard de la société, qui n'avait pas été mise en cause.

Pour écarter ce moyen, la cour a jugé que les commissaires de courses de Dax avaient mis en cause l'action de M. B... dans le cadre de ses fonctions au sein de la société d'entraînement, dont il est l'associé unique et le gérant, et l'avaient constitué débiteur des dédits en sa qualité de gérant de la personne morale. Elle énonce ensuite « que, si les dédits initiaux ont été assignés à "M. C... B..., entraîneur" et les dédits finalement appliqués à "M. C... B..., es qualité de représentant de la société d'entraînement B...", il doit être considéré, dans les circonstances de l'espèce, que c'est en cette dernière qualité que M. B... a été successivement mis en cause et sanctionné, tant par les commissaires de Dax initialement, que par ceux de France Galop sur recours ».

A l'encontre de ces motifs, le pourvoi soulève un moyen d'erreur de droit aussi peu argumenté qu'opérant et un moyen de dénaturation qui peut faire hésiter. Il est clair, en effet, que la cour a fait un effort substantiel d'interprétation de la première décision, celle des commissaires de Dax. Mais cette interprétation ne nous paraît cependant pas trahir radicalement le dossier, pour deux raisons : d'une part, M. B... n'exerçait son activité – et ne pouvait légalement l'exercer – que dans le cadre de la société, dont il est l'unique associé et le

gérant, si bien que la procédure, qu'elle fût suivie à l'égard de l'un ou de l'autre, était la même ; d'autre part, nous vous le disions, tant M. B... que sa société pouvaient être sanctionnés, si bien que le débat était de pure forme. Dans ces conditions, nous vous proposons d'écarter le moyen.

2.3. Tirant les conséquences de ce que nous vous disions précédemment, vous écarterez le moyen suivant, tiré de ce que la cour aurait commis une erreur de droit en relevant que M. B... avait été mis en cause en sa qualité de gérant de la société alors que seuls les détenteurs de la licence d'entraîneur pourraient être personnellement poursuivis.

2.4. Le dernier moyen est tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit – et une dénaturation, non argumentée – en jugeant que la procédure au terme de laquelle la sanction litigieuse a été prononcée n'entre ni dans le champ du volet pénal de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention EDH ni dans celui de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Ce moyen vise le motif de l'arrêt qui énonce que « France Galop ne constitue pas une juridiction, mais une personne privée investie de prérogatives de puissance publique, notamment de pouvoirs de sanction, dont les organes exercent leurs attributions sous le contrôle juridictionnel du juge administratif », pour en déduire l'inopérance du moyen tiré de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention et de l'article 16 de la Déclaration de 1789. Assurément, ce motif est critiquable, car ces articles s'appliquent aussi, vous le savez, à des organes non juridictionnels.

Toutefois, après avoir affirmé l'inopérance du moyen, la cour y a tout de même répondu sur le fond – notamment parce qu'était également invoqué, dans le même mouvement, le principe général du droit d'impartialité. Or les motifs par lesquels elle a jugé ce moyen mal fondé ne sont pas critiqués par le pourvoi.

Dans ces conditions, il nous semble que le moyen de cassation en devient inopérant, car il vise un motif qui doit être regardé comme surabondant (v., par analogie, 30 décembre 2015, Société Les Laboratoires Servier, n° 372230, Rec. p. 493).

Et par ces motifs nous concluons au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 3 000 euros à verser à France Galop soit mise à la charge des requérants au titre des frais de procédure.