

N° 468238

M. J... et autres

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 16 décembre 2023

Lecture du 10 février 2023

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

Depuis la loi du 2 juin 1891, les courses de chevaux sont organisées par des sociétés de courses, aujourd'hui constituées en associations de la loi de 1901.

Il existe actuellement deux sociétés de course, dites « sociétés mères », agréées par le ministre chargé de l'agriculture : la société d'encouragement à l'élevage du cheval français (SECF), qui organise les courses de trot et gère directement les hippodromes de Vincennes, Enghien et Cabourg, et France Galop, société mère du galop qui gère quant à elle l'hippodrome d'Auteuil pour les courses d'obstacles ainsi que les hippodromes de Longchamp, Saint-Cloud, Chantilly, Maisons-Laffitte et Deauville pour les courses de plat.

Ces deux associations disposent d'un double monopole : l'un pour décider du nombre et du calendrier annuel des courses, l'autre pour organiser les paris hippiques sur ces courses.

Au titre du premier, elles sont notamment chargées, en vertu de l'article 12 du décret (n° 97-456) du 5 mai 1997, d'une part, d'élaborer, à travers l'édition d'un code des courses de leur spécialité approuvé par le ministre chargé de l'agriculture, la réglementation interne des courses, d'autre part, d'établir, à travers l'édition de conditions générales, les « *conditions d'attribution et les taux de primes aux éleveurs de chevaux de courses* », qui ne sont quant à elles plus soumises à l'approbation du ministre depuis un décret (n° 2006-1375) du 13 novembre 2006¹.

¹ Dans sa version antérieure à ce décret, l'article 12 du décret du 5 mai 1997 prévoyait que les sociétés mères « *proposent à la commission nationale du fonds commun les conditions d'attribution et les taux des primes aux*

Au titre de l'année 2019, France Galop a décidé, en réponse aux difficultés financières qu'elle traversait, de modifier les conditions d'attribution des primes accordées pour les courses de plat et d'obstacles aux éleveurs des chevaux dits « placés », c'est-à-dire ceux qui reçoivent une allocation à l'exception de celle attribuée au gagnant².

Les conditions générales pour l'année 2019 prévoyaient ainsi, s'agissant des chevaux courant en plat, que « *la prime n'est pas attribuée aux chevaux de 6 ans et au-dessus, sauf dans les courses de Groupe et Groupe-PA où elle est attribuée quel que soit l'âge* » et, s'agissant des courses d'obstacle, que « *la prime n'est pas attribuée aux chevaux de 10 ans et au-dessus, sauf dans les courses de Groupe et les 3 Cross country suivants : Prix Gaston Bataille à Pau, Prix Anjou-Loire Challenge au Lion d'Angers et Prix Louis de Guebriant à Craon où elle est attribuée quelque soit l'âge* ». Précisons que cette distinction selon l'âge du cheval n'a existé que dans les versions 2018 et 2019 des conditions générales, les versions ultérieures ayant supprimé une telle différenciation de traitement.

MM. J..., C... et L..., ainsi que la SCP Amauger-Textier, agissant en qualité de mandataire liquidateur de la société Ecurie Jarlan, tous éleveurs de chevaux de course, ont contesté ces dispositions devant le TA de Cergy-Pontoise.

M. F..., également éleveur de chevaux de course, est volontairement intervenu au soutien de leur requête, intervention dont la recevabilité ne pose pas de difficulté.

Par une ordonnance du 12 octobre dernier, le président du tribunal, estimant que l'affaire relevait de votre compétence, vous a transmis cette requête en application des dispositions de l'article R. 351-2 et du 2° de l'article R. 311-1 du CJA.

1. Avant d'examiner les moyens de la requête, il nous faut donc vous dire un mot de la question, non contestée devant vous mais d'ordre public, de votre compétence pour statuer sur ce litige : celle de la juridiction administrative pour connaître du recours contre la décision de France Galop fixant les critères d'attribution des primes attribuées aux éleveurs de chevaux et, à supposer qu'une telle compétence soit reconnue, celle du Conseil d'Etat pour statuer sur un tel recours en premier et dernier ressort.

1.1. Dans sa version issue de la loi (n° 2010-476) du 12 mai 2010, l'article 2 de la loi de 1891 dispose 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 (...)* ».

éleveurs » et « *établissent, après consultation des conseils régionaux de leur spécialité, la répartition des subventions pour prix de courses prévues dans leurs budgets ; elles soumettent ce projet de répartition à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture ; elles notifient aux sociétés bénéficiaires le montant de leurs subventions* ».

² En 2016, les primes aux éleveurs versés par France Galop représentaient 32 millions d'euros, v. Cour des comptes, *L'institution des courses. Une organisation à réformer, une activité à réguler*, 2018, p. 64

Il vous faut donc admettre, ce que vous avez d'ailleurs déjà fait par une décision *B...* du 12 octobre 2018³, aux T. sur ce point, que l'exercice de telles missions par France Galop se fait pour les besoins et dans le cadre d'un service public.

Or, vous jugez depuis votre décision de Section *M...* du 13 janvier 1961 que l'acte d'un organisme de droit privé chargé de l'exécution d'un service public est administratif à la condition qu'il procède de l'exercice d'une prérogative de puissance publique⁴.

Précisons que cette ligne jurisprudentielle semble réservée aux services publics administratifs (SPA)⁵. Lorsque le service public géré par la personne privée est de nature industrielle et commerciale, les critères de la décision *Epoux B...*⁶ tiennent la corde, la nature administrative de l'acte se déduisant de son caractère réglementaire et de ce qu'il porte sur l'organisation même du service public⁷.

En l'espèce, nous n'avons guère d'hésitation à qualifier la mission d'intérêt général confiée à France Galop de service public administratif, à l'instar de la qualification que vous retenez s'agissant du service public d'organisation des compétitions sportives confié aux fédérations délégataires⁸, et donc à déterminer la nature de la décision attaquée au regard des critères de la jurisprudence *M...*

C'est en tous cas dans cette ligne jurisprudentielle que vous avez choisi de vous situer dans l'affaire *B...* dont il a été question tout à l'heure, pour juger que le pouvoir de France Galop de prononcer des sanctions pour retrait injustifié de chevaux initialement déclarés partants procède de l'exercice de prérogatives de puissance publique en vue d'accomplir les missions de service public dont elle est investie et, par suite, ressortit à la compétence de l'ordre administratif.

1.2. Force est d'admettre que ce critère des prérogatives de puissance publique, que l'on dit reposer « *sur la prise en compte du contexte « autoritaire » dans le cadre duquel intervient l'acte* »⁹, n'est pas des plus faciles à manier.

Votre jurisprudence refuse en tous cas de déduire mécaniquement l'existence de prérogative de puissance publique du seul caractère unilatéral de l'acte édicté¹⁰, infirmant

³ CE, 12 octobre 2018, *M. B... et société d'entraînement Mathieu B...*, n° 410998, B

⁴ CE, Sect., 13 janvier 1961, p. 38

⁵ Lorsque le service public est géré par une personne publique, le critère tiré de l'existence de prérogatives de puissance publique s'applique en revanche indifféremment qu'il s'agisse d'un SPA ou d'un SPIC (v. TC, 19 janvier 1998, *Union française de l'Express et autres c/ La Poste et autres*, n° 03084, A).

⁶ TC, 15 janvier 1968, *Compagnie Air France c. Epoux B...*, p. 789 ; CE, 29 avril 2013, *Fédération des syndicats solidaires, unitaires et démocratiques des activités postales et de télécommunications (Fédération SUD-PTT)*, n° 357373, B

⁷ v. néanmoins, qui applique ce critère à un acte édicté par une personne privée chargée d'un SPA, CE, 31 mars 1995, *D... et autres*, n°s 147731 et a., A

⁸ CE, Sect., 22 novembre 1974, *Fédération des industries françaises d'articles de sport*, n° 89828, A

⁹ X. Dupré de Boulois, « Les actes administratifs unilatéraux », in. P. Gonod, F. Melleray et P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, t. 2, Dalloz, 2011, p. 181

ainsi « l'opinion extrêmement répandue » selon laquelle « l'acte unilatéral serait un monopole du droit public »¹¹ ou, ce qui revient au même, qu'il ne saurait y avoir de domination de l'homme par l'homme en dehors d'une relation étatique¹².

Dans le même esprit, vous jugez que l'exercice d'un pouvoir disciplinaire, parce qu'il est inhérent à toute organisation, même privée, ne traduit pas, par lui-même, l'exercice de prérogatives de puissance publique¹³.

Ce n'est donc pas le caractère unilatéral de l'acte édicté par un organisme privé chargé d'un service public qui conditionne son caractère administratif mais, comme le souligne le professeur Plessix, « c'est parce que cet organisme a été chargé d'une mission de service public qu'il dispose des procédés exorbitants de la gestion publique permettant de regarder seulement les actes qu'il prend, au titre du service public dévolu, comme dotés d'un caractère administratif »¹⁴. Autrement dit, l'exorbitance de l'acte tient moins à son caractère unilatéral qu'au fait qu'il constitue un moyen conféré à un organisme pour accomplir les missions de service public qui lui ont été confiées, et c'est ainsi essentiellement au regard de l'intensité du lien qui existe entre l'acte édicté par l'organisme et ces missions que nous semble devoir être déterminée la nature de cet acte¹⁵. Dans cette perspective, la notion de prérogatives de puissance publique, dont le contenu est à nos yeux trop indéterminé pour constituer un critère pleinement autonome et opératoire, revêt un rôle essentiellement didactique, permettant en quelque sorte de justifier pourquoi une activité, bien que gérée par une personne privée, échappe à l'application naturelle des règles du droit privé et, en cas de litige, à la compétence du juge judiciaire.

C'est en tous cas à l'aune du critère tiré de l'intensité du lien entre l'exécution du service public et l'acte considéré, bien plus qu'à celle de l'existence de procédés exorbitants de la gestion publique, que nous comprenons les subtilités de votre jurisprudence en matière sportive, laquelle est en ce sens que toute décision unilatérale prise par une fédération délégataire qui conditionne l'accès des usagers aux compétitions qu'elle organise, c'est-à-dire au service public qu'elle exécute, implique l'exercice de prérogatives de puissance publique.

Vous qualifiez ainsi d'administratifs les actes des fédérations délégataires relatifs à la réglementation, y compris technique, de la discipline et des épreuves¹⁶ ainsi qu'à la gestion de

¹⁰ v. jurisprudence citée *infra*.

¹¹ C. Eisenmann, Cours de droit administratif, t. 1, LGDJ, 1982, p. 412. Le professeur R. Chapus qualifie ainsi le pouvoir de décision unilatérale de « première des prérogatives de puissance publique », v. Droit administratif général, t. 1, Montchrestien, 15^e éd., 2001, n° 668

¹² M. Troper relève en ce sens que « la domination politique n'existe que dans le seul domaine du droit public et [est] (...) tout à fait étrangère au domaine du droit privé », « La distinction droit public-droit privé et la structure de l'ordre juridique », in *Pour une théorie juridique de l'Etat*, PUF, 1994, pp. 183 et s.

¹³ v. not CE, 19 mars 2010, *M. Z...*, n° 318549, A

¹⁴ B. Plessix, *Droit administratif général*, n° 1025

¹⁵ Relevons qu'une telle manière de voir se reflète assez bien dans les termes de votre décision *MO...* (CE, ass., 31 juillet 1942, p. 239), qui juge que l'acte d'un organisme chargé de l'exécution d'un service public est administratif dès lors qu'il est pris « dans la sphère » des missions de service public qui lui ont été confiées.

leur organisation¹⁷, compte tenu du lien étroit que ces décisions entretiennent avec les missions de service public qu'elles se sont vu confier. En revanche, vous déniez un tel caractère aux décisions par lesquelles la Fédération française de football admet les candidats à l'Institut national de football¹⁸ ou celles par lesquelles le conseil d'administration de la LFP fixe la répartition des recettes générées par la commercialisation des droits d'exploitation audiovisuelle des compétitions de Ligue 1 et de Ligue 2¹⁹, de telles décisions étant trop éloignées de la mission de service public d'organisation des compétitions sportives.

De même, si la sanction prononcée par une fédération à l'égard d'un sportif dans le cadre d'une mission de service public procède de l'exercice d'une prérogative de puissance publique²⁰, il n'en va pas de même lorsque cette sanction a été infligée par une fédération sur la demande d'une association de droit international, en appliquant un règlement international, pour des faits commis lors d'une compétition se déroulant hors du territoire national, donc au titre d'une compétition dont l'organisation ne relève pas du service public confié à cette fédération²¹.

1.3. En l'espèce, il fait peu de doute que les dispositions attaquées ont été édictées pour l'accomplissement même de la mission de service public confiée à France Galop.

Parce que la loi l'indique explicitement et qu'à cheval donné on ne regarde pas les dents, il existe dans notre beau pays, on l'a dit, un service public d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage dont l'exécution est confiée notamment à France Galop.

Or, il est constant que le pouvoir de France Galop de fixer le montant des primes aux éleveurs est destiné à satisfaire de telles exigences. C'est ce que prévoit expressément le cahier des charges relatifs aux missions de service public dont sont chargées les sociétés mères de courses de chevaux annexé au décret (n° 2010-1314) du 2 novembre 2010, qui précise que les conditions d'attribution et de répartition des primes de courses aux éleveurs visent à « [soutenir le] *secteur de l'élevage* » et à « *favoriser l'amélioration de la race chevaline* ».

¹⁶ v. CE, Sect., 22 novembre 1974, *Fédération des industries françaises d'articles de sport*, n° 89828, A, relative à la décision de la fédération française de tennis de table modifiant les conditions de la procédures d'homologation des balles ; CE, 9 juillet 2015, *Football Club des Girondins de Bordeaux et autres*, n°s 375542 et 375543, p. 239, relative à des délibérations des ligues de football professionnel réglementant les championnats de LA et de L2

¹⁷ CE, 23 octobre 2020, *SA Olympique lyonnais groupe et autres*, n° 440810 et autres, B, s'agissant de la décision de la Ligue de football professionnel de mettre fin aux championnats de Ligue 1 et 2 avant leur terme en raison de l'épidémie de covid-19 ; TC, 4 novembre 1996, *Société Datasport c/ Ligue nationale du Football*, n° 03038, A, s'agissant de la décision d'imposer aux clubs de recourir à un logiciel informatique particulier pour la gestion de la billetterie ; CE, 19 novembre 1997, *Société Nike France et autres*, n° 170660, B, s'agissant de la délibération de la Ligue contraignant les clubs à faire exclusivement porter aux joueurs les équipements fournis

¹⁸ CE, 8 juin 1988, *G...*, n° 70914, A

¹⁹ CE, 28 octobre 2021, *Société En Avant Guingamp*, n° 445699, B

²⁰ v. not. CE, Section, 21 novembre 1976, *Fédération française de cyclisme*, n° 95262, A

²¹ CE, 19 mars 2010, *Z...*, n° 318549, A

Dès lors, les dispositions attaquées doivent selon nous être regardées comme procédant de l'exercice des prérogatives de puissance publique conférées à France Galop pour l'accomplissement des missions de service public dont elle est investie. Par suite, elles revêtent un caractère administratif et ressortissent à la compétence de la juridiction administrative.

1.4. Cette première difficulté résolue, reste à déterminer si vous êtes compétents en premier et dernier ressort, ce qui suppose de qualifier les dispositions attaquées d'acte réglementaire d'une autorité à compétence nationale au sens du 2° de l'article R. 311-1 du CJA.

Depuis votre décision *DA...* du 16 novembre 2011, vous jugez qu'une personne morale de droit privé doit, pour constituer une « autorité à compétence nationale » au sens de ces dispositions, être dotée par un texte d'un pouvoir réglementaire²².

Or, en l'espèce, nous l'avons vu, l'article 12 du décret du 5 mai 1997 confie explicitement un tel pouvoir à France Galop, en prévoyant que les sociétés de courses de chevaux agréées comme sociétés mères « *établissent les conditions d'attribution (...) des primes aux éleveurs de chevaux de courses* ».

Vous êtes donc bien compétents en premier et dernier ressort pour connaître du présent recours.

2. Ces deux premières haies franchies, il est plus que temps d'en venir au fond du litige.

2.1. Par un premier moyen, il est soutenu que les dispositions attaquées méconnaissent le cahier des charges annexé au décret du 2 novembre 2010 qui, en confiant à France Galop la mission d'« *assure[r] le versement des allocations et primes de courses aux propriétaires et éleveurs de chevaux placés dans les courses* », sans autre précision, lui interdirait d'introduire d'autres critères d'attribution de ces primes, tenant notamment à l'âge du cheval.

Mais ces dispositions doivent être lues à la lumière du décret du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel, dont l'article 12, on l'a assez dit, précise que « *les sociétés mères (...) établissent les conditions d'attribution et les taux des primes aux éleveurs de chevaux de courses (...)* ».

Il en résulte donc que France Galop est bien habilitée à fixer les critères d'attribution des primes aux éleveurs, et n'est donc pas tenue par son cahier des charges de verser celles-ci aux éleveurs dès lors que leurs chevaux arrivent placés.

3. Par leur second moyen, les requérants font valoir que les dispositions attaquées méconnaissent le principe d'égalité.

²² CE, 16 novembre 2011, *DA...*, n° 339582, B

3.1. Une première branche du moyen est dirigée contre le critère d'âge, qui ne serait pas pertinent au regard des missions de service public dévolues à France galop consistant à soutenir la filière de l'élevage et favoriser l'amélioration de l'espèce équine.

Pour répondre à cette première critique, il est utile de dire un mot du déroulement de la carrière des chevaux de course, en plat et en obstacle.

Un cheval élevé pour courir sur le plat commence en général la compétition à deux ans, âge à partir duquel son squelette atteint sa maturité. Un cheval ayant une faible probabilité d'améliorer ses performances de plat avec le temps, c'est dès ses premières années de compétition que son propriétaire sera en mesure d'apprécier l'étendue de ses qualités athlétiques. La carrière d'un cheval d'obstacle démarre quant à elle un peu plus tard, vers l'âge de trois ou quatre ans, car la discipline requiert davantage d'entraînement que la course de plat.

En plat, si le cheval est un crack, sa carrière sera très courte. Dès l'âge de trois ans en moyenne, pour ne pas risquer la blessure prématurée ou des contre-performances qui auraient pour effet de réduire sa valeur marchande, le propriétaire en fera un étalon ou une poulinière, ce qui est plus rémunérateur que les récompenses liées aux courses. En obstacle, parce que l'entraînement est plus long, la carrière du cheval le sera tout autant. Mais là aussi, si les performances sont au rendez-vous, l'animal servira à la reproduction, le plus souvent avant ses dix ans.

Si le cheval s'avère à l'inverse contre-performant, en plat dès ses premières courses, un peu plus tard en obstacle, il sera écarté, si ce n'est du circuit pour être placé dans un centre équestre, à tout le moins du processus de reproduction.

Il est donc rare de croiser un cheval de course « placé », c'est-à-dire performant, âgé de plus de six ans en plat, ou de plus de dix ans en obstacle. Cela sera néanmoins le cas d'un cheval dont les performances sont moyennes, c'est-à-dire suffisantes pour continuer à courir mais pas assez pour servir à la reproduction. Cela peut être également le cas des hongres, les chevaux mâles qui, insuffisamment dociles pour être efficacement entraînés, ont été castrés et n'ont donc, par définition, pas vocation à servir d'étalons.

De ce modèle, que les écritures des parties ne nous ont malheureusement pas permis de raffiner, nous déduisons que le critère d'âge s'avère pertinent au regard de la mission de service public d'amélioration de l'espèce équine dévolue à France Galop.

Cet objectif d'amélioration biologique suppose en effet d'encourager les éleveurs de chevaux ayant vocation à servir à la reproduction. Or, on l'a dit, dès lors qu'un cheval de courses fait l'essentiel de ses performances avant l'âge de six ans en plat et avant ses dix ans en obstacle, la sélection des chevaux s'opère au regard des performances avant ces âges respectifs. De sorte que, dans la mesure où passés ces âges les chevaux de course n'ont pas vocation à servir à la reproduction, récompenser financièrement leurs éleveurs n'est pas de nature à favoriser l'amélioration de l'espèce équine. Par suite, le critère d'âge retenu par les

dispositions attaquées s'avère pertinent au regard de leur objet et donc constitutif d'une différence de situation de nature à justifier la différence de traitement litigieuse.

3.2. La seconde branche du moyen critique les dispositions attaquées en tant qu'elles n'appliquent pas aux éleveurs de chevaux placés dans les courses de groupe ou certains Cross country la différenciation selon l'âge des chevaux qu'elles prévoient pour les autres courses.

Précisons d'emblée que l'hypothèse qu'un cheval âgé de plus de six ans en plat ou de plus de dix ans en obstacle se retrouve placé lors d'une telle course est peu probable.

Les courses en question sont celles du plus haut niveau dans les courses hippiques, et ne font donc participer que les chevaux de très grande qualité. Or, on l'a vu, ces chevaux font des carrières très courtes, de sorte qu'il est exceptionnel de croiser dans ces courses des chevaux qui dépassent de tels âges.

Quoi qu'il en soit, si l'objectif poursuivi est de favoriser le processus de sélection, accorder une prime à l'éleveur du cheval concerné n'aura aucun effet, le cheval en question n'ayant en principe au-delà de ces âges pas vocation à servir à la reproduction.

En défense, France Galop se borne à affirmer que le maintien de la prime se justifie par la forte compétitivité des courses de groupe.

Mais sans autre précision, nous ne voyons pas bien le rapport.

Et sur le terrain de la mission de soutien à la filière de l'élevage, force est de constater que cette exception pour les courses de groupe est de nature à profiter aux gros éleveurs, plus susceptibles d'avoir des chevaux placés dans de telles courses, donc pas nécessairement à ceux qui en auraient le plus besoin.

Nous pensons donc, en l'état des écritures, que la différence créée par les dispositions litigieuses entre les éleveurs des chevaux placés dans les courses de groupe et ceux des chevaux placés dans les autres courses ne repose ni sur une différence de situation objective en lien avec l'objet de ces dispositions ni sur un motif d'intérêt général de nature à la justifier.

PCMNC à l'admission de l'intervention de M. F..., à l'annulation partielle des dispositions attaquées en tant qu'elles n'appliquent pas le critère d'âge à certaines courses qu'elles mentionnent et à ce que France Galop verse aux requérants une somme de de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.