

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Conseil d'État
5ème chambre
19 août 2020

N° 436439

Inédit au recueil Lebon
5e chambre
M. François Charmont, rapporteur
M. Nicolas Polge, rapporteur public
SCP SEVAUX, MATHONNET, avocats

Lecture du mercredi 19 août 2020

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le numéro 436439, par un mémoire, enregistré le 3 mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société The betting and gaming council demande au Conseil d'Etat, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et à l'appui de sa requête tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution du I et du II de l'article 137 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

2° Sous le numéro 436441, par un mémoire, enregistré le 3 mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société The betting and gaming council demande au Conseil d'Etat, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et à l'appui de sa requête tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 2019-1060 du 17 octobre 2019 relatif aux modalités d'application du contrôle étroit de l'Etat sur la société La Française des jeux, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution du I et du II de l'article 137 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

.....

3° Sous le numéro 436449, par un mémoire, enregistré le 3 mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société The betting and gaming council demande au Conseil d'Etat, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et à l'appui de sa requête tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 2019-1061 du 17 octobre 2019 relatif à l'encadrement de l'offre de jeux de la Française des jeux et du Pari mutuel urbain, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution du I et du II de l'article 137 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

Par ces trois mémoires, la société The betting and gaming council soutient que les dispositions contestées, qui sont applicables au litige et n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution, méconnaissent la liberté d'entreprendre garantie par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en ce qu'elles ne sont pas justifiées par un objectif d'intérêt général et portent une atteinte disproportionnée à cette liberté.

Par un mémoire, enregistré le 5 mai 2020, le ministre de l'action et des comptes publics soutient qu'il n'y a pas lieu de renvoyer la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel. Il fait valoir que les conditions mises par l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ne sont pas remplies.

Les mémoires de la société The betting and gaming council ont été communiqués au Premier ministre et au ministre de l'économie et des finances, qui n'ont pas produit de mémoire.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son article 61-1 ;
- l'ordonnance n° 58-167 du 7 novembre 1958 ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. François Charmont, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Nicolas Polge, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Sevaux, Mathonnet, avocat de la société The betting and gaming council.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...) ». Il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement de circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

2. L'article 137 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises dispose : « I. – L'exploitation des jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne ainsi que des jeux de pronostics sportifs commercialisés en réseau physique de distribution est confiée pour une durée limitée à une personne morale

unique faisant l'objet d'un contrôle étroit de l'Etat. / II. – La société La Française des jeux est désignée comme la personne morale unique mentionnée au I du présent article à compter de la publication de la présente loi ». Le III de cet article prévoit que le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société La Française des jeux est autorisé. Enfin, le IV du même article dispose que : « dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi ayant pour objet : / (...) 2° De définir les conditions dans lesquelles sont exercés les droits exclusifs mentionnés au I, notamment la durée limitée d'exercice de ces droits, qui ne pourra excéder vingt-cinq ans (...) ».

3. Par des mémoires enregistrés dans trois requêtes qu'il y a lieu de joindre pour statuer par une même décision, la société requérante soutient que les dispositions du I et du II de l'article 137 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, citées ci-dessus, portent atteinte, compte tenu des conditions et modalités posées par les III et IV du même article, à la liberté d'entreprendre qui résulte de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

4. Les dispositions contestées attribuent à la société anonyme La Française des jeux, pour une durée maximale de vingt-cinq ans, des droits exclusifs d'exploitation des jeux de loterie, qu'ils soient commercialisés en réseau physique de distribution ou en ligne, ainsi que des jeux de pronostics sportifs commercialisés en réseau physique de distribution et interdisent, par suite, que d'autres sociétés exploitent ces jeux pendant cette durée. L'interdiction ainsi portée par le législateur à la liberté d'entreprendre, qui résulte au demeurant de textes antérieurs à la loi du 22 mai 2019, qui prévoyait que la société La Française des jeux, à capitaux publics majoritaires, bénéficiait, sans limitation de durée, d'un monopole d'exploitation sur les mêmes jeux, est justifiée par des objectifs à valeur constitutionnelle de préservation de l'ordre public et du droit à la protection de la santé ainsi que par les objectifs d'intérêt général fixés par l'article 3 de la loi du 22 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, désormais codifiés à l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure, tenant à : " 1° Prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs ; / 2° Assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu ; / 3° Prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ; (...) ".

5. Par suite, sans que la société requérante puisse utilement soutenir que les objectifs poursuivis par le législateur pouvaient être atteints par d'autres moyens, ni utilement se prévaloir de ce que le législateur a ouvert à la concurrence les jeux de pronostics sportifs en ligne ou de ce qu'il a autorisé le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société La Française des jeux, la limitation à la liberté d'entreprendre introduite, pendant une durée maximale de vingt-cinq ans, par les dispositions contestées, ne porte pas, au regard des objectifs rappelés ci-dessus et eu égard à la marge d'appréciation dont dispose le législateur, une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté d'entreprendre.

6. Ainsi, sans qu'il soit besoin de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire invoquée, le moyen tiré de ce que les I et II de l'article 137 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution doit être écarté.

DECIDE :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de renvoyer la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution du I et du II de l'article 137 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises au Conseil constitutionnel soulevée dans les affaires n°436439, 436441 et 436449.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société The betting and gaming council, au Premier ministre et au ministre de l'économie, des finances et de la relance.
Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel.