

TA Melun, 2e ch., 6 octobre 2023, n° 2001822

MELUN

PARTIES

Demandeur : U enseigne (Sté)

COMPOSITION DE LA JURIDICTION

Président : M. Lalande

Avocats : Me Douineau, Me Ayrole, Me Renaudier

Rapporteur : M. Pradalié

Rapporteur public : M. Allègre

Texte intégral

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 26 février 2020, le 8 juin 2021, le 17 mars 2022, et le 3 août 2022, la société coopérative U enseigne, représentée par Me Douineau, Me Ayrole et Me Renaudier, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 26 décembre 2019 par laquelle le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi d'Ile-de-France lui a infligé une amende d'un montant de 1 140 000 euros pour des manquements à l'article L. 441-7 du code de commerce ;

2°) à titre subsidiaire, de réformer le montant de l'amende prononcée à son encontre en imputant aux fournisseurs leur responsabilité dans le non-respect de la date limite de signature de la convention mentionnée à l'article L. 441-7 du code de commerce ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision est entachée du défaut d'impartialité du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, qui cumule les pouvoirs d'instruction, de poursuite et de sanction, en violation du paragraphe 1 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 441-7 du code de commerce, en ce qu'elle a mis en place une présomption de responsabilité du distributeur contraire au principe de responsabilité personnelle et à l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- elle n'a pas pris en considération les agissements des fournisseurs, et notamment la part du retard qui leur est imputable ;

- elle a été prise en méconnaissance des accords de synthèse signés entre la coopérative U enseigne, représentée par son mandataire Envergure, et les fournisseurs ;

- à titre subsidiaire le montant de l'amende a été établi sans prendre en compte la conclusion d'accords entre les fournisseurs et Envergure, mandataire de la coopérative U enseigne ;

- le montant de l'amende est disproportionné.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 1er octobre 2020, le 17 mars 2022 et le 9 janvier 2023, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi d'Ile-de-France conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;
- le code de commerce
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Pradalié,
- les conclusions de M. Allègre, rapporteur public,
- et les observations de Me Ayrole, représentant la société coopérative U enseigne, et de Mme A, représentant le directeur régional interdépartemental de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités d'Ile-de-France.

Une note en délibéré présentée par le directeur régional interdépartemental de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités d'Ile-de-France a été enregistrée le 22 septembre 2023.

Une note en délibéré présentée par la société coopérative U enseigne a été enregistrée le 26 septembre 2023.

Considérant ce qui suit :

1. La société coopérative U enseigne, société coopérative à forme anonyme à capital variable, a pour associés quatre coopératives régionales de commerçants détaillants. Elle exerce pour leur compte une activité de centrale de référencement et d'achat du réseau des commerçants qu'elle réunit, pour tous les types de produits, alimentaires et non alimentaires, qu'elle revend directement aux commerçants indépendants et coopératives membres des quatre coopératives régionales associées de coopérative U enseigne. Elle a fait l'objet d'un contrôle de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) d'Ile-de-France, portant sur le respect par la société des dispositions alors en vigueur de l'article L. 441-7 du code de commerce, relatives à la formalisation de la relation contractuelle entre les distributeurs et les fournisseurs. Un procès-verbal de constat de manquements a été établi le 26 août 2019, faisant état des constats réalisés lors de ce contrôle. Par un courrier du 20 septembre 2019, la Direccte a indiqué son intention de prononcer à l'encontre de la société, sur la base des 140 manquements constatés lors du contrôle, une amende administrative d'un montant total de 1 140 000 euros. La coopérative U enseigne a présenté ses observations dans un courrier du 18 novembre 2019, a présenté ses observations orales le 3 décembre 2019 et a transmis des observations complémentaires le 10 décembre 2019. Le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi d'Ile-de-France a prononcé, par une décision du 26 décembre 2019, une sanction d'un montant total de 1 140 000 euros à raison de 140 manquements à l'article L. 441-7 I al. 5 du code du commerce, dans sa rédaction applicable au litige. La coopérative U enseigne demande l'annulation de cette décision.

Sur la régularité de la procédure de sanction :

2. Aux termes du premier paragraphe de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : " Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement () par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle () ".

3. Il résulte des termes des points 67 à 69 de la décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014 du Conseil constitutionnel que l'attribution à la Direccte, autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation, de la compétence, d'une part, pour constater les infractions et manquements aux obligations posées par les diverses dispositions du code de commerce, enjoindre aux professionnels de se conformer à celles-ci, de cesser tout agissement illicite ou de supprimer toute clause illicite et, d'autre part, pour prononcer les amendes administratives sanctionnant les manquements relevés ne méconnaît pas le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle. Par ailleurs, si les poursuites engagées par le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, en vue d'infliger des sanctions financières sur le fondement de l'article L 441-7 du code de commerce, constituent des accusations en matière pénale, au sens de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il n'en résulte pas que la procédure administrative doit respecter les stipulations de cet article, dès lors, d'une part, que ni la Direccte ni son directeur, compétents pour prendre les mesures de sanction, ne peuvent être regardés comme un tribunal au sens des stipulations de cet article et, d'autre part, que la décision de sanction peut faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant la juridiction administrative, conformément aux exigences de l'article 6 précité. Dès lors, la coopérative U enseigne n'est pas fondée à soutenir que le cumul des pouvoirs de constatation et de répression des infractions par la Direccte méconnaîtrait le principe d'impartialité ou tout autre principe, stipulation ou disposition imposant la séparation des autorités administratives responsables du déclenchement des poursuites et de leur sanction.

Sur la décision de sanction :

4. En deuxième lieu, aux termes du paragraphe 2 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : "Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie". Aux termes de l'article L. 441-3 du code de commerce, dans sa rédaction alors applicable : "I.- Une convention écrite conclue entre le fournisseur, à l'exception des fournisseurs de produits mentionnés à l'article L. 443-2, et le distributeur ou le prestataire de services mentionne les obligations réciproques auxquelles se sont engagées les parties à l'issue de la négociation commerciale, dans le respect des articles L. 442-1 à L. 442-3. Cette convention est établie soit dans un document unique, soit dans un ensemble formé par un contrat-cadre et des contrats d'application". Aux termes de l'article L. 441-7 de ce code dans sa version antérieure à l'ordonnance n° 2019-359 du 24 avril 2019, en vigueur à l'époque des faits reprochés, et codifié à l'article L. 441-3 IV du même code à la date de la décision attaquée : "La convention mentionnée au I est conclue pour une durée d'un an, de deux ans ou de trois ans, au plus tard le 1er mars de l'année pendant laquelle elle prend effet ou dans les deux mois suivant le point de départ de la période de commercialisation des produits ou des services soumis à un cycle de commercialisation particulier ()". Aux termes de l'article L. 441-6 du même code dans sa version alors en vigueur : "Tout manquement aux dispositions des articles L. 441-3 à L. 441-5 est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 75 000 € pour une personne physique et 375 000 € pour une personne morale. Le maximum de l'amende encourue est porté à 150 000 € pour une personne physique et 750 000 € pour une personne morale en cas de réitération du manquement dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle la première décision de sanction est devenue définitive. "Aux termes de l'article L. 470-2 du code du commerce : "() Lorsque, à l'occasion d'une même procédure ou de procédures séparées, plusieurs sanctions administratives ont été prononcées à l'encontre d'un même auteur pour des manquements en concours, ces sanctions s'exécutent cumulativement ()".

5. Il résulte du procès-verbal dressé le 26 août 2019 par l'administration et de la décision de sanction contestée que sur la période qui a fait l'objet du contrôle, sur 306 conventions relevant de la filière " produits de grande consommation", 140 conventions ont été conclues par la coopérative U enseigne avec des fournisseurs postérieurement à la date du 1er mars 2019.

6. Pour contester l'amende qui lui a été infligée, la coopérative U enseigne soutient que l'administration a entaché sa décision d'une erreur de droit en lui appliquant une présomption de responsabilité en sa qualité de distributeur, et en lui imputant l'entière responsabilité du retard des signatures de convention sans rechercher la part incombant aux fournisseurs dans ce retard ; elle soutient qu'une telle interprétation méconnaît les dispositions de l'article L. 441-7 du code de commerce, les stipulations du paragraphe 2 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le principe de responsabilité personnelle, notamment en ce que l'administration n'a pris en considération ni les agissements des fournisseurs et la part du retard qui leur est imputable, ni les accords de synthèse signés entre la coopérative U enseigne, représentée par son mandataire Envergure, et les fournisseurs.

7. D'une part, il résulte des dispositions du code de commerce, précitées au point 4, que le prononcé de l'amende est subordonné au seul fait pour la société requérante de ne pas respecter l'obligation de conclure une convention unique avec ses fournisseurs avant la date du 1er mars de l'année en cause, alors même qu'elle en avait la possibilité, les fournisseurs concernés lui ayant adressé leurs conditions générales de vente avant le 1er décembre ou dans de rares cas à une date très proche, lui laissant plusieurs mois pour conclure la convention concernée. Dès lors, la coopérative U enseigne n'est pas fondée à soutenir que les manquements retenus à son encontre sont en réalité imputables à des défaillances émanant de ses fournisseurs dans la signature des conventions. En tout état de cause, la requérante n'apporte aucun élément de nature à étayer ses allégations. En effet, il ressort des pièces du dossier que l'administration a recherché, pour chacune des 140 conventions signées après le 1er mars 2019, si les conditions générales de vente correspondantes avaient été envoyées par le fournisseur concerné à la société requérante avant le 1er décembre 2018, comme il en avait l'obligation ; il est constant, comme le détaille le procès-verbal en date du 26 août 2019, que pour chacune des 140 conventions, les conditions générales de vente avaient été envoyées et reçues avant le 1er décembre 2018, à l'exception de cinq d'entre elles ; pour quatre de ces conventions, signées avec le fournisseur Panzani, les conditions générales de vente envoyées le 30 novembre 2018 ont été reçues le 3 décembre 2018 ; toutefois, ce retard de deux jours n'est pas suffisant à expliquer le retard de signature des conventions, signées pour l'une le 8 mars 2019 et pour les trois autres le 12 mars 2019, et ne peut conduire à considérer que les éléments constitutifs du manquement ne seraient pas constitués ; enfin, pour la convention signée avec Mc Cain alimentaire SAS, il est constant que, si la date de réception des conditions générales de vente n'est pas précisément établie, elles ont été envoyées le 30 octobre 2018, soit plus d'un mois avant l'échéance ; il s'ensuit que la société requérante n'est pas fondée à soutenir que le retard du fournisseur l'aurait empêché de parapher la convention, signée le 5 mars 2019.

8. D'autre part, si la société requérante invoque la signature d'accords de synthèse entre les fournisseurs et la centrale de référencement et d'achat Envergure, il résulte de l'instruction que le contrat de mandat de la centrale Envergure stipule que "le mandataire n'est pas responsable de la conclusion des contrats avec les fournisseurs (et notamment la convention de l'article L. 441-7 du code de commerce), de la réalisation des achats", et que dès lors la société requérante ne saurait se prévaloir "d'accords de synthèse" passés entre certains fournisseurs et la centrale Envergure, mandatée par la coopérative U enseigne, qui ne constituent que des préalables à la conclusion de la convention écrite passée entre le distributeur et les fournisseurs visée par l'article L. 441-7 du code de commerce. Par suite, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que les accords de synthèse conclus entre la centrale Envergure et une partie des fournisseurs concernés permettrait de remplir l'obligation de conclure une convention entre distributeur et fournisseur avant le 1er mars 2019.

Sur la proportionnalité de la sanction aux manquements commis :

9. En premier lieu, la société requérante soutient que le montant de l'amende a été établi sans prendre en compte la conclusion d'accords entre les fournisseurs et Envergure, mandataire de la coopérative U enseigne. Cependant, la requérante ne saurait se prévaloir d'accords de synthèse passés entre certains fournisseurs et la centrale Envergure, mandatée par la coopérative U enseigne, qui ne constituent que des préalables à la conclusion de la convention écrite passée entre le distributeur et les fournisseurs visée par l'article L. 441-7 du code de commerce. En outre, le contrat de mandat de la centrale Envergure stipule expressément que "le mandataire n'est pas responsable de la conclusion des contrats avec les fournisseurs (et notamment la convention de l'article L. 441-7 du code de commerce), de la réalisation des achats". Enfin, les dispositions en cause prévoient que la convention conclue entre le fournisseur et le distributeur doit être écrite et que cette convention doit être établie soit dans

un document unique, soit dans un ensemble formé par un contrat-cadre et des contrats d'application. Il résulte de ces dispositions, contrairement à ce que soutient la société requérante, que seule la signature du document unique ou du contrat-cadre et des contrats d'application est de nature à apporter la preuve de la conclusion d'un accord. Par suite, la coopérative U enseigne ne peut utilement se prévaloir des accords de synthèse signés entre la coopérative U enseigne, représentée par son mandataire Envergure, et les fournisseurs, pour soutenir que le montant de l'amende administrative serait disproportionné.

10. En deuxième lieu, il résulte des dispositions applicables du code de commerce que l'auteur du manquement s'expose à une sanction pour chaque convention non signée avant l'échéance du 1er mars 2019, les sanctions étant cumulatives pour l'auteur des manquements. Il ressort des termes de la décision attaquée que pour fixer le montant de l'amende contestée, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi d'Ile-de-France a pris en compte la gravité et l'ampleur des manquements constatés, le nombre de jours de retard pour chacune des 140 conventions signées postérieurement au 1er mars 2019 et le chiffre d'affaires prévisionnel stipulé dans les conventions en cause, alors même que les fournisseurs concernés avaient transmis leurs conditions générales de ventes dès les mois d'octobre ou de novembre 2018, soit plusieurs mois avant le 1er mars 2019. Il résulte également de l'instruction que l'administration a procédé à une modulation de chacune des amendes, en fonction du fournisseur concerné, allant de 1 000 à 135 000 euros, soit en deçà du maximum prévu par les dispositions précitées. En outre, il ne résulte pas de l'instruction que l'administration aurait méconnu les dispositions de l'article L. 441-7 du code de commerce en retenant 140 manquements distincts à ces dispositions, alors même que les 140 conventions litigieuses ne concerneraient que 40 fournisseurs avec lesquels la requérante a conclu des accords-cadres. Par ailleurs, la requérante n'est pas fondée à soutenir que les dispositions précitées ne permettraient à l'administration d'infliger des sanctions que d'un montant maximum de 1 027 euros par jour de retard, le maximum prévu étant de 375 000 euros pour un même exercice annuel, dans la mesure où il ne ressort d'aucun élément que le législateur ait entendu établir un montant maximum par jour de retard pour signer les conventions prévues à l'article L. 441-7 du code de commerce.

11. Par suite, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que la sanction qui lui a été infligée serait disproportionnée. Il suit également de là que les conclusions subsidiaires de la société requérante tendant à la réduction du montant de l'amende qui lui a été infligée ne peuvent, en tout état de cause, qu'être rejetées.

12. Il résulte tout ce qui précède que la requête de la coopérative U enseigne doit être rejetée en toutes ses conclusions.

DECIDE :

Article 1er : La requête de la société coopérative U enseigne est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la société coopérative U enseigne et au directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi d'Ile-de-France.