REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

CAA de PARIS

N° 19PA00009
Inédit au recueil Lebon
3ème chambre
M. le Pdt. BOULEAU, président
M. Christian BERNIER, rapporteur
Mme PENA, rapporteur public
CABINET FONTAINE & ASSOCIES, avocat

lecture du mardi 7 juillet 2020

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A... E... a demandé au tribunal administratif de Paris à titre principal d'annuler la décision du 30 mars 2017 par laquelle le directeur départemental de la protection des populations de Paris a prononcé à son encontre une amende administrative d'un montant total de 79 825 euros ; à titre subsidiaire, d'annuler cette décision en tant qu'elle prévoit la publication de la sanction, et de minorer le montant unitaire des amendes.

Par un jugement n° 1708958 du 8 novembre 2018, le tribunal administratif de Paris a ramené à 20 000 euros le montant de l'amende, a annulé la décision en tant sanctionne les dispositions au code de la consommation et qu'elle portait publication de la sanction, et a mis à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros sur le fondement de l'article l. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 3 janvier 2019, le ministre de l'économie et des finances (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) demande à la Cour d'annuler le jugement du tribunal administratif de Paris du 8 novembre 2018 et de rejeter les demandes de M. E....

Il soutient que :
- les éléments retenus par le tribunal ne justifiaient pas une minoration de l'amende ;
- l'administration n'a pas fait une appréciation exagérée de la gravité des infractions et les éléments relatifs à sa situation personnelle fournis par M. E... sont contradictoires et peu probants ;
-les dispositions du code de la consommation prévoient expressément que l'amende peut être infligée à une personne physique ;

-l'interprétation contra legem donné par le tribunal à ces dispositions les prive d'effet utile.

Par un mémoire enregistré le 18 mars 2019, M. A... E..., représenté par le cabinet Fontaine et associés, conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) par la voie de l'appel incident, à ce que l'amende prononcée sur le fondement de l'article L. 731-2 du code de la propriété intellectuelle soit annulée ou à tout le moins que soit réduit le montant fixé par le tribunal administratif ;

3°) à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :
- il ne conteste pas la matérialité des faits ;
- la sanction prononcée sur le fondement de l'article L. 731-2 du code de la propriété intellectuelle ne pouvait frapper que la société Assistance 24H 7J, auteur de l'infraction, et non son dirigeant, personne physique ;
- l'administration n'a pas sous-évalué l'ampleur des infractions et la sanction est disproportionnée à ses revenus ;
- la sanction prononcée au titre du code de la consommation ne peut être infligée qu'à la personne morale qui a commis les infractions et non à la personne physique de son dirigeant ;
- il n'est pas établi que les faits aient été commis à l'époque où l'ordonnance du 16 mars 2016 était en vigueur ;
-les informations figurant sur le prospectus étaient suffisantes ;
- à titre subsidiaire le montant de l'amende est exagéré ;
- la publication de la sanction constitue une mesure complémentaire injustifiée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- l'arrêté du 2 mars 1990 relatif à la publicité des prix des prestations de dépannage, de réparation et d'entretien dans le secteur du bâtiment et de l'équipement de la maison,
- le code de commerce,
- le code de la consommation,
- le code de la propriété intellectuelle,
- 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. Bernier,
- et les conclusions de Mme Pena, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. M. E... est président et associé unique de la société par actions simplifiée unipersonnelle " Assistance 24h/7j ". Cette société, qui emploie deux salariés, assure des activités de

dépannage à domicile dans le secteur de la serrurerie et de la plomberie.

2. Par un procès-verbal du 29 novembre 2016, les agents de la direction départementale de la protection des populations de Paris, ont relevé plusieurs manquements aux dispositions de l'article L. 731-2 du code de la propriété intellectuelle, de l'article L.112-3 du code de la consommation ainsi qu'à l'arrêté du 2 mars 1990 relatif à la publicité des prix des prestations de dépannage, de réparation et d'entretien dans le secteur du bâtiment et de l'équipement de la maison sur les cartons publicitaires distribués chez les particuliers.

3. Au terme de la procédure contradictoire prévue par les articles L522-1 et suivants du code de la consommation relatifs à la procédure de sanction administrative, le directeur départemental de la protection des populations de Paris, par décision du 30 mars 2017, a infligé à M. E... une amende administrative d'un montant total de 79 825 euros, se décomposant en 60 750 euros pour les manquements à l'article L. 731-2 du code de la propriété intellectuelle, 4 795 euros pour les manquements à l'article L.112-3 du code de la consommation, et 14 280 euros pour les manquements à l'article 4 de l'arrêté du 2 mars 1990. Le directeur départemental a également imposé que sa décision fasse l'objet d'un communiqué publié aux frais de M. E... dans Le Figaro et dans Aujourd'hui en France et en prévu une diffusion pendant trente jours sur les sites de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et de la préfecture de police.

4. M. E... a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler cette décision. Par un jugement du 8 novembre 2018, le tribunal a d'une part, annulé la décision en tant qu'elle prononçait des amendes au titre de manquements au code de la consommation et à l'arrêté du 2 mars 1990, et en tant qu'elle prévoyait la publication de la sanction. Il a d'autre part ramené de 60 750 à 20 000 euros l'amende infligée au titre des manquements à l'article L. 731-2 du code de la propriété intellectuelle. Le ministre de l'économie et des finances relève appel de ce jugement et conclut au rejet des demandes de M. E.... M. E... conclut au rejet de ce recours et, par la voie de l'appel incident, demande à la Cour de faire droit à l'intégralité de sa demande de première instance.

En ce qui concerne les manquements aux dispositions du code de la propriété intellectuelle :

5. Aux termes de l'article L. 731-2 du code de la propriété intellectuelle : " Le présent chapitre est applicable aux publicités, quel qu'en soit le support, et pratiques commerciales relatives aux prestations de dépannage, réparation et entretien dans le secteur du bâtiment et de l'équipement de la maison. Les prestations concernées sont énumérées par arrêté du ministre chargé de la consommation ". Aux termes de l'article L. 731-2 du même code : " Toute utilisation, dans les publicités et documents mentionnés au présent chapitre, de dessins, coordonnées, références ou autres signes distinctifs relatifs à un service public est soumise à l'autorisation préalable du service concerné (...) ". Aux termes de l'article L. 731-3 du même code : " Tout manquement à l'article L.731-2 est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 100 000 euros. L'amende est prononcée par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre V du code de la consommation ".

6. Ces dispositions, qui ne distinguent pas entre les personnes physiques et les personnes morales, permettent à l'administration de sanctionner le gérant d'une société si celui-ci est personnellement l'auteur du manquement aux dispositions de l'article L. 731-2 du code de la propriété intellectuelle. La circonstance que les articles L. 522-2 et L. 522-3 du code de la

consommation distinguent, s'agissant des délais de prescription, entre les manquements commis par les personnes physiques et ceux commis par les personnes morales, est à cet égard indifférente.

7. La circonstance que le rédacteur du procès-verbal du 29 novembre 2016 ait imputé le manquement à la société " Assistance 24h/7j " est indifférente dès lors que M. E... ne conteste pas être l'auteur du manquement. S'il est vrai que la lettre du 16 janvier 2017, au demeurant adressée personnellement à M. E... et non à sa société, ne précisait pas avec une clarté suffisante si le directeur départemental de la protection des populations de Paris entendait infliger l'amende à la société " Assistance 24h/7j " ou à son gérant, M. E..., dans ses observations du 9 mars 2017, présentée tant en son nom propre qu'en sa qualité de dirigeant de sa société, a relevé cette ambiguïté et a fait valoir les éléments utiles relatifs à sa situation personnelle. Ainsi donc, le vice lié à l'imprécision qui affectait la lettre du 16 janvier 2017 n'a pas privé M. E... d'une garantie et n'a pas été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise.

8. Il ressort des pièces du dossier, et il n'est pas au demeurant contesté, que M. E... a fait figurer sur des cartons publicitaires que distribuait sa société les numéros de téléphone de préfectures, mairies, commissariats de police, casernes de pompiers, hôpitaux et services d'aide médicale d'urgence d'une vingtaine de communes de l'ouest parisien, sans qu'il en ait obtenu l'autorisation des services concernés. Pour apprécier l'étendue et la gravité des manquements, il y a lieu de se fonder notamment sur le nombre d'autorisations que M. E... a omis de solliciter et non sur le nombre de cartons publicitaires distribués qui, en tout état de cause ne peut être déterminé avec précision, sur la durée des manquements qui, en l'espèce, s'est poursuivie jusqu'à leur constatation, et sur leur répétition dans le temps.

9. S'agissant d'une sanction pécuniaire infligée à la personne physique auteur du manquement et non à la société qui en a bénéficié, il y a lieu de prendre en compte non seulement l'étendue et la durée des manquements mais également l'ensemble des circonstances relatives à la situation personnelle de M. E.... En revanche celui-ci, qui est un professionnel du dépannage à domicile, ne saurait utilement se prévaloir de son ignorance de la loi et de la tolérance dont il a bénéficié. Compte tenu de l'étendue et de la durée des manquements, mais également de la circonstance qu'ils sont intervenus peu après l'entrée en vigueur de la loi, de l'absence de récidive et du montant modeste des revenus de M. E... et de ses charges de famille, il y a lieu de ramener à 2 000 euros le montant de l'amende administrative qui lui a été infligée.

En ce qui concerne les manquements au code de la consommation :

10. Aux termes de l'article liminaire du code de la consommation : " Pour l'application du présent code, on entend par : (...) / - professionnel : toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui agit à des fins entrant dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole, y compris lorsqu'elle agit au nom ou pour le compte d'un autre professionnel ".

11. Aux termes de l'article L. 112-1 du code de la consommation : " Tout vendeur de produit ou tout prestataire de services informe le consommateur, par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé approprié, sur les prix et les conditions particulières de la vente et de l'exécution des services, selon des modalités fixées par arrêtés du ministre chargé de l'économie, après consultation du Conseil national de la consommation ". L'article 4 de l'arrêté du 2 mars 1990 relatif à la publicité des prix des prestations de dépannage, de

réparation et d'entretien dans le secteur du bâtiment et de l'équipement de la maison pris pour l'application de l'article L. 112-1 du code de la consommation prévoit notamment que toute publicité écrite, permettant une commande à distance doit comporter notamment les mentions du nom, de la raison sociale et de l'adresse de l'entreprise, les frais de déplacement, lorsque les entreprises se rendent au domicile du consommateur, le caractère payant ou non du devis et le cas échéant, toute autre condition de rémunération. L'article L. 131-5 du code de la consommation prévoit que : " Tout manquement aux dispositions de l'article L. 112-1 définissant les modalités d'information sur le prix et les conditions de vente ainsi qu'aux dispositions des arrêtés pris pour son application est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale ".

12. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 112-3 du code de la consommation : " Lorsque le prix ne peut être raisonnablement calculé à l'avance du fait de la nature du bien ou du service, le professionnel fournit le mode de calcul du prix et, s'il y a lieu, tous les frais supplémentaires de transport, de livraison ou d'affranchissement et tous les autres frais éventuels. / Lorsque les frais supplémentaires ne peuvent raisonnablement être calculés à l'avance, le professionnel mentionne qu'ils peuvent être exigibles ". L'article L. 131-6 du code de la consommation prévoit que : " Tout manquement aux dispositions des articles L. 112-3 et L. 112-4 relatifs aux modalités de calcul du prix est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder
3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale ".

13. Enfin aux termes de l'article L. 522-1 du code de la consommation : " L'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation est l'autorité compétente pour prononcer les amendes administratives sanctionnant les manquements aux dispositions mentionnées aux articles L. 511-5, L. 511-6 et L. 511-7 et l'inexécution des mesures d'injonction relatives à des manquements constatés avec les pouvoirs mentionnés aux mêmes articles ".

14. Ces dispositions permettent à l'autorité administrative d'infliger une amende à tout professionnel, vendeur de produit ou prestataire de services, qui aurait commis un manquement aux dispositions du code de la consommation et de l'arrêté du 2 mars 1990, citées aux points précédents. Elles laissent à l'autorité administrative le choix d'infliger la sanction soit à la personne morale au nom et pour le compte de laquelle a agi l'auteur du manquement, soit à la personne physique, qu'il s'agisse du gérant de la personne morale ou même l'un de ses préposés, qui a effectivement commis ce manquement dès lors que cette personne physique a la qualité de professionnel au sens des dispositions précitées, qu'elle a agi dans le cadre de ses fonctions au sein de la personne morale et qu'elle n'a pas fait valoir, notamment au cours de la procédure contradictoire préalable, de circonstances particulières de nature à l'exonérer de sa responsabilité.

15. Il en résulte que c'est à tort que, pour annuler les sanctions prises sur le fondement du code de la consommation et de l'arrêté du 2 mars 1990, le tribunal administratif de Paris a estimé que dès lors que les manquements avaient été commis pour le compte de la société par actions simplifiée unipersonnelle, dotée d'une personnalité morale distincte de celle de son associé, et que cette société constituait seule un professionnel au sens du code de la consommation, son gérant, personne physique, ne pouvait pas faire l'objet de l'amende qui lui a été infligée.

16. Il appartient toutefois à la cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de

l'appel, d'examiner les autres moyens invoqués par M. E... devant la juridiction administrative.

17. En premier lieu, l'ordonnance n°2016-301 du 14 mars 2016 a modifié la numérotation des articles du code de la consommation. L'article L. 112-1 correspond à l'article L. 113-3 ancien, l'article L. 112-3 à l'article L. 113-3-1 ancien, les articles L. 131-5 et L. 131-6 à l'article L. 113-3-2 ancien. La circonstance que l'ordonnance du 14 mars 2016 n'était pas en vigueur à la date à laquelle les manquements ont été commis est dès lors sans influence sur la légalité de la sanction.

18. En second lieu, et pour les mêmes motifs que ceux retenus par la Cour au point 7 du présent arrêt, la circonstance que le rédacteur du procès-verbal du 29 novembre 2016 ait imputé le manquement à la société " Assistance 24h/7j " et celle que le directeur départemental de la protection des populations de Paris n'ait pas indiqué dans sa lettre du 16 janvier 2017 s'il entendait infliger l'amende à la société " Assistance 24h/7j " ou à son gérant, M. E... ont été, en l'espèce , sans influence sur la régularité de la procédure.

19. En troisième lieu, il est constant que les cartons publicitaires ne mentionnaient pas l'adresse de l'entreprise. La mention de ce que l'entreprise était basée à Paris et de son immatriculation au registre du commerce n'a pas pu utilement pallier à l'omission de cette information. Il est également constant que les cartons ne mentionnaient pas le caractère payant ou non du devis. Enfin, il est constant que figuraient sur les cartons publicitaires des numéros d'appel surtaxés, ce dont la clientèle destinataire n'était pas avertie. La matérialité des manquements à l'article L. 112-1 du code de la consommation et à l'article 4 de l'arrêté du 2 mars 1990, ainsi qu'à l'article L. 112-3 du code de la consommation est donc établie.

20. La direction départementale de la protection des populations de Paris a relevé 42 manquements pour absence d'adresse de l'entreprise et 42 manquements pour absence de mention du caractère payant des devis pour lesquels elle a infligé à M. E... une amende de 14 280 euros. Elle a relevé 137 manquements à l'obligation de mention des appels surtaxés et a infligé à ce titre une amende de 4 795 euros.

21. Pour demander à la Cour de ramener le montant de l'amende à de plus justes proportions, M. E..., qui est un professionnel, ne saurait utilement se prévaloir de sa bonne foi, ni de son ignorance de la loi, ni de la tolérance dont les pratiques au titre desquels il est sanctionné ont été longtemps tolérées par l'administration, ni de la circonstance qu'il n'aurait tiré aucun bénéfice personnel de ces manquements. En revanche, il y a lieu pour la Cour de tenir compte de ce que le grand nombre de manquements relevés par l'administration, qui ne présentent pas au demeurant un caractère de particulière gravité, est souvent l'effet de la reproduction à l'identique d'un même manquement sur des cartons publicitaires distribués dans un nombre important de communes. Par ailleurs, l'administration, dès lors qu'elle avait choisi d'infliger l'amende au gérant de l'entreprise, personne physique, et non à la personne morale, devait tenir compte de l'ensemble des circonstances pertinentes relatives à sa situation personnelle, au regard de la gravité des manquements commis. Dans les circonstances de l'espèce, eu égard aux revenus et à la situation de famille de M. E..., il y a lieu pour la Cour de ramener à la somme de 2 000 euros le montant de l'amende administrative infligée au titre du code de la consommation et de l'arrêté du 2 mars 1990.

En ce qui concerne la publication de la sanction :

22. Aux termes du V de l'article L. 141-1-2 du code de la consommation : " V. _ La décision

prononcée par l'autorité administrative peut être publiée aux frais de la personne sanctionnée. Toutefois, l'administration doit préalablement avoir informé cette dernière, lors de la procédure contradictoire fixée au IV, de la nature et des modalités de la publicité envisagée ".

23. Dès lors que la Cour, par le présent arrêt, a ramené de 78 825 à 4 000 euros le montant total de l'amende et que la société " Assistance 24h /7 j ", seule mentionnée dans le communiqué, mise en liquidation, n'existe plus, il y a lieu d'annuler l'obligation faite à M. E... de publier à ses frais dans la limite de 15 000 euros dans Le Figaro et Aujourd'hui en France le communiqué rédigé par le directeur départemental de la protection des populations de Paris qui ne correspond plus à la réalité de la sanction infligée. Au demeurant, l'obligation faite à M. E... de publier à ses frais ce communiqué dans des organes de presse à diffusion nationale était disproportionnée au regard de la gravité très relative des manquements au titre desquels il était sanctionné.

24. Il résulte de tout ce qui précède que le ministre de l'économie et des finances est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué le tribunal administratif de Paris a annulé la décision du 30 mars 2017 en tant qu'elle sanctionne les manquements aux dispositions du code de la consommation et de l'arrêté du 2 mars 1990. Le surplus des conclusions de sa requête d'appel doit être rejeté. Le montant de l'amende globale infligée à M. E... doit être ramenée à 4 000 euros.

Sur les frais de justice :

25. Il n'y a pas lieu dans les circonstances de l'espèce de faire droit aux conclusions de M. E... présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : L'article 2 du jugement du tribunal administratif de Paris du 8 novembre 2018 est annulé en tant qu'il annule la décision du 30 mars 2017 en tant qu'elle sanctionne les manquements aux dispositions du code de la consommation et de l'arrêté du 2 mars 1990

Article 2 : L'amende administrative prononcée le 30 mars 2017 à l'encontre de M. E... et sanctionnant les manquements au code de la consommation et de l'arrêté du 2 mars 1990 est fixée à un montant de 2 000 euros.

Article 3 : L'amende administrative prononcée le 30 mars 2017 à l'encontre de M. E... et sanctionnant les manquements au code de la propriété intellectuelle est ramenée à un montant de 2 000 euros.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête du ministre de l'économie et des finances et de l'appel incident de M. E... est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de l'économie et des finances et à M. A... E....

Copie en sera adressée au directeur départemental de la protection des populations de Paris (préfecture de police)

Délibéré après l'audience du 23 juin 2020, à laquelle siégeaient :
- M. Bouleau, premier vice-président,
- M. Bernier, président assesseur,
- Mme Mornet, premier conseiller,
Lu en audience publique, le 7 juillet 2020.
Le rapporteur,
Ch. BernierLe président,
M. Bouleau
Le greffier,
N. DAHMANI

La République mande et ordonne au ministre de l'économie et des finances en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.
5
N° 10PA03855
2
N° 19PA00009