

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE**

N° 18MA01094

MINISTRE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

M. Grimaud
Rapporteur

M. Thiele
Rapporteur public

Audience du 11 février 2019
Lecture du 25 février 2019

01-08-02-01
14-05-05
59-02-02
C +

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Marseille

6^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société Airbus Helicopters a demandé au tribunal administratif de Marseille d'annuler la décision du 5 novembre 2015 par laquelle le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Provence-Alpes-Côte d'Azur lui a infligé une amende administrative de 375 000 euros en raison des délais excessifs de paiement de ses fournisseurs et a décidé la publication de cette sanction.

Par un jugement n° 1509166 du 9 janvier 2018, le tribunal administratif de Marseille a annulé cette décision.

Procédure devant la Cour :

Par un recours et un mémoire en réplique, enregistrés les 9 mars 2018 et 21 novembre 2018, le ministre de l'économie et des finances demande à la Cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de rejeter la demande présentée par la société Airbus Helicopters devant le tribunal administratif de Marseille.

Il soutient que :

- dès lors qu'avant l'entrée en vigueur de la loi du 17 mars 2014, le juge pouvait, à la demande du ministre de l'économie, prononcer une amende civile d'un montant de 2 000 000 euros, les dispositions de cette loi, en instituant une sanction administrative d'un montant compris entre 75 000 et 375 000 euros, étaient moins sévères et sont donc applicables immédiatement aux infractions antérieures, telles que celles commises par la société ;

- le 7° du I de l'article L. 442-6 du code de commerce ayant été abrogé par la loi du 17 mars 2014, il n'était pas applicable aux faits reprochés à la société ;

- l'article 68 de la loi du 18 juin 2014 ne concerne que les manquements aux dispositions des huitième, onzième et douzième alinéas de l'article L. 441-6 du code de commerce, et non les manquements au neuvième alinéa de cette disposition, tels que ceux reprochés à la société ;

- la loi du 17 mars 2014 constitue une loi de procédure immédiatement applicable ;

- les moyens soulevés par la société Airbus Helicopters dans sa demande devant le tribunal sont infondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 1^{er} juin 2018 et le 12 décembre 2018, la société Airbus Helicopters, représentée par la SCP BBLM Avocats, conclut au rejet du recours du ministre de l'économie et des finances et à ce qu'une somme de 10 000 euros soit mise à la charge de l'Etat en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par le ministre de l'économie et des finances sont infondés.

Par ordonnance du 13 décembre 2018, la clôture d'instruction a été fixée au 11 janvier 2019.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le code de commerce ;
- la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 ;
- 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. P..., rapporteur,
- les conclusions de M. Thiele, rapporteur public,
- et les observations de Mme B..., représentant le ministre de l'économie et des finances, et de Me D..., substituant Me S..., représentant la société Airbus Helicopters.

Une note en délibéré produite par la société Airbus Helicopters et enregistrée le 12 février 2019 n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. La direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) de Provence-Alpes-Côte d'Azur a procédé en 2015 à un contrôle sur pièces et sur place de la comptabilité de la société Airbus Helicopters pour l'année 2013. Ayant constaté que les délais de paiement de ses fournisseurs excédaient les délais maximaux prévus par les dispositions du VI de l'article L. 441-6 du code de commerce, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi a prononcé, le 5 novembre 2015, une amende de 375 000 euros à l'encontre de la société Airbus Helicopters et décidé de la publication de la décision de sanction sous forme de communiqué, par voie électronique, sur le site internet de la DIRECCTE pour une durée d'un mois.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

2. Aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires (...)* ». Le fait de ne pas appliquer aux infractions commises sous l'empire de la loi ancienne la loi pénale nouvelle, plus douce, revient à permettre à l'autorité compétente de prononcer des sanctions ayant le caractère d'une punition alors que, prévues par la loi ancienne, elles ne sont plus nécessaires selon l'appréciation même du législateur. Dès lors, sauf à ce que la répression antérieure plus sévère soit inhérente aux règles auxquelles la loi nouvelle s'est substituée, le principe de nécessité des peines implique que la loi pénale plus douce soit rendue immédiatement applicable aux faits commis avant son entrée en vigueur qui n'ont pas donné lieu à des sanctions devenues définitives.

3. Aux termes du neuvième alinéa du I de l'article L. 441-6 du code de commerce dans sa rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2013 : « *Le délai convenu entre les parties pour régler les sommes dues ne peut dépasser quarante-cinq jours fin de mois ou soixante jours à compter de la date d'émission de la facture* ». Le 3^o du I de l'article 123 de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation a modifié ces dispositions ainsi qu'il suit : « *Le délai convenu entre les parties pour régler les sommes dues ne peut dépasser quarante-cinq jours fin de mois ou soixante jours à compter de la date d'émission de la facture. En cas de facture périodique, au sens du 3 du I de l'article 289 du code général des impôts, ce délai ne peut dépasser quarante-cinq jours à compter de la date d'émission de la facture* ».

4. Avant l'intervention de la loi du 17 mars 2014, le I de l'article L. 442-6 du code de commerce disposait : « *Engage la responsabilité de son auteur et l'oblige à réparer le préjudice*

causé le fait, par tout producteur, commerçant, industriel ou personne immatriculée au répertoire des métiers : / (...) 7° De soumettre un partenaire à des conditions de règlement qui ne respectent pas le plafond fixé au neuvième alinéa de l'article L. 441-6 ou qui sont manifestement abusives, compte tenu des bonnes pratiques et usages commerciaux, et s'écartent au détriment du créancier, sans raison objective, du délai indiqué au huitième alinéa de l'article L. 441-6. Est notamment abusif le fait, pour le débiteur, de demander au créancier, sans raison objective, de différer la date d'émission de la facture (...) ». Le III du même article disposait : « L'action est introduite devant la juridiction civile ou commerciale compétente par toute personne justifiant d'un intérêt, par le ministère public, par le ministre chargé de l'économie ou par le président de l'Autorité de la concurrence lorsque ce dernier constate, à l'occasion des affaires qui relèvent de sa compétence, une pratique mentionnée au présent article. / Lors de cette action, le ministre chargé de l'économie et le ministère public peuvent demander à la juridiction saisie d'ordonner la cessation des pratiques mentionnées au présent article. Ils peuvent aussi, pour toutes ces pratiques, faire constater la nullité des clauses ou contrats illicites et demander la répétition de l'indu. Ils peuvent également demander le prononcé d'une amende civile dont le montant ne peut être supérieur à 2 millions d'euros. (...). / La juridiction peut ordonner la publication, la diffusion ou l'affichage de sa décision ou d'un extrait de celle-ci selon les modalités qu'elle précise. (...) ».

5. Ces dispositions ont été modifiées par le V de l'article 123 de la loi du 17 mars 2014, qui a abrogé le 7° du I de l'article L. 442-6 du code de commerce, rendant ainsi inapplicable l'action prévue par le III de ce même article aux faits ainsi définis. Le III de ce même article a par ailleurs modifié le VI de l'article L. 441-6 du code de commerce ainsi qu'il suit : « *Sont passibles d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 75 000 euros pour une personne physique et 375 000 euros pour une personne morale le fait de ne pas respecter les délais de paiement mentionnés aux neuvième alinéas du I du présent article, ainsi que le fait de ne pas respecter les modalités de computation des délais de paiement convenues entre les parties conformément au neuvième alinéa dudit I. L'amende est prononcée dans les conditions prévues à l'article L. 465-2. Le montant de l'amende encourue est doublé 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* ». Par ailleurs, aux termes du I des dispositions de l'article L. 465-2 du code de commerce : « *I. — L'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation est l'autorité compétente pour prononcer les amendes administratives sanctionnant les manquements mentionnés au titre IV du présent livre ainsi que l'inexécution des mesures d'injonction prévues à l'article L. 465-1. (...) V. — La décision prononcée par l'autorité administrative peut être publiée (...)* ».

6. Enfin, les dispositions du II de l'article 68 de la loi du 18 juin 2014 aux termes desquelles « *Les faits mentionnés au premier alinéa du VI de l'article L. 441-6 du code de commerce commis antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi restent régis par l'article L. 441-6 du même code dans sa rédaction en vigueur au moment des faits* », ne portent que sur les conditions d'entrée en vigueur des sanctions modifiées par le I de cet article 68, lesquelles ne visent pas le non-respect des délais de paiement, et sont donc sans incidence, contrairement à ce que soutient la défenderesse, sur les conditions d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 123 de la loi du 17 mars 2014 relatives à ce non-respect.

7. Il résulte des dispositions qui précèdent que l'article 123 de la loi du 17 mars 2014 a, sans modifier les délais maximaux de paiement entre commerçants fixés par le neuvième alinéa

du I de l'article L. 441-6 du code de commerce, ni réduire ou étendre la consistance de l'infraction aux règles de la concurrence que constitue la méconnaissance de ces délais, institué un nouveau régime de peine sanctionnant ce manquement. Ces dispositions mettent fin à la possibilité auparavant ouverte à la juridiction civile saisie de prononcer une amende d'un montant maximal de 2 000 000 euros, peine dont l'application ne pouvait être demandée que par le ministre de l'économie et des finances ou le ministère public et qui pouvait être assortie d'une peine complémentaire de publication de cette sanction. Les dispositions de la loi du 17 mars 2014 substituent à ce dispositif un régime de sanction administrative pécuniaire ayant le même objet, confié au directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, agent du ministre de l'économie et des finances, et se traduisant par une amende d'un montant maximal de 375 000 euros, également susceptible d'être publiée. Ces dispositions n'ont donc pas procédé à la suppression d'un régime de sanction indissociable d'une réglementation antérieure à laquelle il aurait été mis fin, mais se sont limitées à modifier les règles de compétence et de procédure au terme desquelles sont adoptées les sanctions infligées, tout en réduisant le plafond des peines encourues, l'initiative en revenant toujours à un agent du ministre de l'économie et des finances. Ce dernier est dès lors fondé à soutenir que ces dispositions ont instauré une loi pénale plus douce, sans qu'il puisse être tenu compte, pour la détermination de ce caractère, des sanctions réellement prononcées avant et après l'entrée en vigueur de la loi du 17 mars 2014, contrairement à ce que soutient la société Airbus Helicopters. Les dispositions du VI de l'article L. 441-6 du code de commerce telles que modifiées par la loi du 17 mars 2014 devaient par suite, ainsi que le soutient le ministre requérant, s'appliquer rétroactivement aux faits commis par la société Airbus Helicopters en 2013.

8. 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 les premiers juges ont annulé la décision du 5 novembre 2015 au motif que les dispositions de l'article L. 441-6 du code de commerce, dans leur rédaction en vigueur à compter du 17 mars 2014 ne pouvaient s'appliquer aux faits constatés par la DIRECCTE de Provence-Alpes-Côte d'Azur en ce qui concerne l'année 2013.

9. Toutefois, lorsque le juge d'appel, saisi par le défendeur de première instance, censure le motif retenu par les premiers juges, il lui appartient, en vertu de l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner l'ensemble des moyens présentés par l'intimé en première instance, alors même qu'ils ne seraient pas repris dans les écritures produites, le cas échéant, devant lui, à la seule exception de ceux qui auraient été expressément abandonnés en appel.

10. Aux termes des dispositions de l'article L. 465-2 du code de commerce, alors applicables : « (...) III. — *Les manquements passibles d'une amende administrative sont constatés par procès-verbal, selon les modalités prévues à l'article L. 450-2. / IV. — Avant toute décision, l'administration informe par écrit la personne mise en cause de la sanction envisagée à son encontre, en lui indiquant qu'elle peut prendre connaissance des pièces du dossier et se faire assister par le conseil de son choix et en l'invitant à présenter, dans le délai de soixante jours, ses observations écrites et, le cas échéant, ses observations orales. / Passé ce délai, l'autorité administrative peut, par décision motivée, prononcer l'amende (...) ».*

11. En premier lieu, la décision du 5 novembre 2015 mentionne l'article L. 441-6 du code de commerce, qui constitue sa base légale, ainsi que les manquements reprochés à la société Airbus Helicopters, et rappelle la communication à la société du procès-verbal du 8 juin 2015 qui précisait le détail des griefs imputés à la requérante. Elle est par suite suffisamment motivée.

12. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que la DIRECCTE de Provence-Alpes-Côte d'Azur a, le 3 août 2015, informé la société de la sanction qu'elle entendait prendre à son encontre et l'a invitée à formuler ses observations écrites et orales dans un délai de soixante jours. Par ailleurs, la décision attaquée n'a été édictée qu'après que les observations écrites et orales de la société Airbus Helicopters ont été recueillies. La société n'est dès lors pas fondée à soutenir que la décision du 5 novembre 2015 serait intervenue au terme d'une procédure ayant méconnu les dispositions précitées ou le principe du contradictoire, la circonstance que ses observations n'aient pas conduit la DIRECCTE de Provence-Alpes-Côte d'Azur à modifier le sens de la décision qu'elle projetait de prendre étant sans incidence sur la régularité de la procédure.

13. En troisième lieu, et ainsi que le fait valoir le ministre de l'économie et des finances, 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 pour constater les infractions et manquements aux obligations posées par les diverses dispositions du code de commerce, enjoindre au professionnel 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 méconnaissent 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. 442-6 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. Il en résulte que la société Airbus Helicopters 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.

14. En quatrième lieu, si la décision attaquée mentionne que la sanction est prononcée en raison du « non-respect des délais de paiements convenus », elle indique qu'elle est infligée à la société Airbus Helicopters en raison de la méconnaissance des dispositions du 9° du I de

l'article L. 441-6 du code de commerce relative à la méconnaissance des délais légaux maxima de paiement. Il résulte par ailleurs de l'instruction, et notamment des termes du procès-verbal de constat dressé le 8 juin 2015, que seuls les délais de paiement excédant le délai légal imposé par les dispositions du 9° du I de l'article L. 441-6 du code de commerce aux stipulations contractuelles librement convenues entre les parties ont été considérés comme des manquements lors du contrôle effectué par les agents de la DIRECCTE et que seuls ces manquements ont été retenus pour infliger l'amende contestée. La société Airbus Helicopters n'est dès lors pas fondée à soutenir que la décision du 5 novembre 2015 serait dépourvue de base légale ou entachée d'erreur de droit.

15. En dernier lieu, il ressort des termes de la décision attaquée que le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Provence-Alpes-Côte d'Azur, dont il ne résulte pas de l'instruction qu'il se serait cru tenu d'infliger l'amende au taux maximal, a pris en compte l'ampleur des retards de paiement constatés, le volume d'affaire concerné, ainsi que la situation économique de l'entreprise et le secteur où elle intervient, afin de fixer le niveau de l'amende. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que les manquements reprochés à la société Airbus Helicopters, dont la société ne conteste pas le nombre et la consistance de manière précise et argumentée à l'appui de son moyen, consistait en un retard de paiement moyen de plus de seize jours au détriment de soixante-dix-huit de ses fournisseurs, portant sur un montant total de factures de plus de 17 millions d'euros. Dès lors, compte tenu du chiffre d'affaires et du résultat de la société Airbus Helicopters, d'une part, et de l'importance du rôle de donneur d'ordre et du nombre de sous-traitants et fournisseurs auxquels elle recourt, d'autre part, et indépendamment des engagements qu'elle dit avoir pris vis-à-vis de ses fournisseurs dans le cadre de sa politique commerciale, elle n'est pas fondée à soutenir que l'amende de 375 000 euros qui lui a été infligée ainsi que sa publication constitueraient une sanction disproportionnée.

16. 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 le tribunal administratif de Marseille a annulé la décision du 5 novembre 2015 et à demander, par voie de conséquence, l'annulation de ce jugement.

Sur les frais liés au litige :

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que la somme réclamée par la société Airbus Helicopters sur leur fondement soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

D É C I D E :

Article 1^{er} : Le jugement n° 1509166 du tribunal administratif de Marseille du 9 janvier 2018 est annulé.

Article 2 : La demande présentée par la société Airbus Helicopters devant le tribunal administratif de Marseille est rejetée.

Article 3 : Les conclusions de la société Airbus Helicopters tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de l'économie et des finances et à la société Airbus Helicopters.

Délibéré après l'audience du 11 février 2019, où siégeaient :

- Mme Helmlinger, présidente,
- M. P..., premier conseiller,
- M. A..., premier conseiller.

Lu en audience publique, le 25 février 2019.

2

N°18MA01094