

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CERGY-PONTOISE**

N°1914467

SA X ...

M. A ...
Rapporteur

M. B ...
Rapporteur public

Audience du 20 mai 2022
Décision du 17 juin 2022

14-02-01-03
59-02-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise

(11^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 19 novembre 2019, 5 août et 21 octobre 2021, la société X ..., représentée par Me Y ..., demande au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler la décision du 16 septembre 2019 par laquelle le directeur départemental de la protection des populations (DDPP) des Hauts-de-Seine a prononcé à son encontre, pour trente manquements à l'article L. 221-27 du code de la consommation, une amende administrative d'un montant de 600 000 euros et des mesures de publication de ladite sanction et de la décharger de l'obligation de payer cette amende ;

2°) à titre subsidiaire, de réduire le montant de l'amende prononcée et d'annuler les mesures de publicité prononcées à son encontre ;

3°) de mettre à la charge de l'État une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision méconnaît les droits de la défense et le principe de loyauté dans la recherche de la preuve, n'ayant pas été préalablement informée de l'objet de l'enquête diligentée à son encontre ;

- elle méconnaît les principes d'indépendance et d'impartialité tels que garantis par l'article 6 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 14 § 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article L. 100-2 du

code des relations entre le public et l'administration et l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dès lors que la DDPP combine les fonctions d'opportunité des poursuites, d'instruction, d'appréciation des faits et de prononcé de la sanction ;

- la décision procède à tort à un cumul d'amendes pour des faits de même nature et méconnaît le principe de légalité des délits et des peines ;

- elle assimile à tort une mise en œuvre différée du droit de rétractation au refus de prise en compte de ce droit, seul ce dernier pouvant légalement constituer un manquement aux dispositions de l'article L. 221-27 du code de la consommation ; elle a *in fine* procédé au traitement de l'ensemble des rétractations à l'origine du litige ;

- elle méconnaît le principe général d'individualisation des sanctions et a été prononcée de manière automatique en retenant un montant d'amende forfaitaire pour chacun des cas en cause sans tenir compte des circonstances propres à chaque espèce ;

- elle est disproportionnée quant au quantum de l'amende et quant aux mesures de publicité prononcées et ne tient pas compte du fait qu'elle a résolu la totalité des dossiers litigieux portés à sa connaissance, de ce que les cas visés par la décision sont très marginaux, du caractère modeste des sommes en cause, et de l'absence de profit qu'elle a tiré des dysfonctionnements allégués.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 30 juillet 2020 et 2 décembre 2021 (non communiqué), le préfet des Hauts-de-Seine conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens n'est fondé.

Par un mémoire en observation, enregistré le 6 septembre 2021, le directeur départemental de la protection des populations des Hauts-de-Seine conclut au rejet de la requête.

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

Par une ordonnance du 22 octobre 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 9 novembre 2021.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

- le code de commerce ;

- le code de la consommation ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- 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. A..., premier conseiller,

- les conclusions de M. B..., rapporteur public,

- et les observations de Me Z... substituant Me Y..., représentant la société X...

Considérant ce qui suit :

1. A la suite d'une enquête menée du 23 juin 2017 au 5 février 2019 au cours de laquelle des manquements aux prescriptions de l'article L. 221-27 du code de la consommation, relatives au délai de rétractation des consommateurs, ont notamment été relevés, la Direction départementale de la protection des populations des Hauts-de-Seine (la DDPP), a adressé le 2 mai 2019 à la société X... une lettre l'informant de son intention de prononcer une amende administrative pour trente manquements. Par une décision du 16 septembre 2019, dont la société X... demande l'annulation, le directeur départemental de la protection des populations des Hauts-de-Seine (le DDPP) a prononcé à son encontre une amende administrative d'un montant de 600 000 euros pour ces trente manquements, assortie d'une mesure de publication de la sanction sur plusieurs supports.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Il appartient au juge du fond, saisi d'une contestation portant sur une sanction que l'administration inflige à un administré, de prendre une décision qui se substitue à celle de l'administration et, le cas échéant, de faire application d'une loi nouvelle plus douce entrée en vigueur entre la date à laquelle l'infraction a été commise et celle à laquelle il statue. Par suite, compte tenu des pouvoirs dont il dispose ainsi pour contrôler une sanction de cette nature, le juge se prononce sur la contestation dont il est saisi comme juge de plein contentieux.

En ce qui concerne les vices propres de la décision :

3. En premier lieu, l'article L. 512-1 du code de la consommation dispose : « *Sous réserve de dispositions spécifiques, les dispositions du présent chapitre s'appliquent à la recherche et à la constatation des infractions et des manquements ainsi qu'à l'exercice des contrôles administratifs* ». L'article L. 512-2 du même code dispose que « *Les infractions et les manquements sont constatés par des procès-verbaux, qui font foi jusqu'à preuve contraire* ». Aux termes de l'article L. 512-8 du code de la consommation : « *Les agents habilités peuvent exiger la communication de documents de toute nature propres à faciliter l'accomplissement de leur mission. (...)* ». L'article L. 512-10 du même code, dans sa version applicable au litige, dispose : « *Les agents habilités peuvent recueillir, sur place ou sur convocation, tout renseignement, toute justification ou tout document nécessaire aux contrôles* ». Aux termes de l'article L. 522-4 du code de la consommation : « *Une copie du procès-verbal constatant les manquements passibles d'une amende administrative en est transmise à la personne mise en cause* ». L'article L. 522-5 du même code dispose : « *Avant toute décision, l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation informe par écrit la personne mise en cause de la sanction envisagée à son encontre, en lui indiquant qu'elle peut se faire assister par le conseil de son choix et en l'invitant à présenter, dans un délai précisé par le décret mentionné à l'article L. 522-10, ses observations écrites et, le cas échéant, ses observations orales* ». Enfin, en vertu des articles L. 511-5 et suivants du code de la consommation, les agents des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sont habilités à rechercher et à constater les infractions ou les manquements constatés à de nombreuses dispositions du code de la consommation, dont notamment celles des chapitres Ier, II et III du titre II du livre II de ce même code.

4. D'une part, il résulte de l'ensemble des dispositions citées au point 3 que les enquêtes réalisées par les agents de la DDPP doivent se dérouler dans des conditions garantissant qu'il ne soit pas porté une atteinte irrémédiable aux droits de la défense des personnes auxquelles

les griefs sont ensuite notifiés. D'autre part, en revanche, ni ces mêmes dispositions, ni aucune autre disposition légale ou réglementaire, ne font obstacle à ce que les services compétents, dans le cadre de l'enquête préalable à la notification des griefs donnant lieu à la sanction en litige, limitent leurs investigations aux seuls griefs relevés dans la lettre de saisine.

5. En l'espèce, il résulte de l'instruction que la société X... a été destinataire d'un courrier du 2 mai 2019 l'informant du contenu de l'enquête, de la sanction envisagée à son encontre, et a eu communication du procès-verbal relevant trente manquements à l'article L. 221-27 du code de la consommation pour non prise en compte des effets induits par l'exercice du droit de rétractation par le consommateur, et l'invitant à présenter ses observations. Celle-ci a donc eu une indication claire de l'objet de l'enquête et a pu, dans le cadre de la procédure ouverte par la notification des griefs, consulter l'entier dossier de la procédure et faire valoir ses observations en réponse. En outre, si la société X... soutient que l'enquête ne s'est pas limitée au seul exercice du droit de rétraction et aurait été étendue à d'autres griefs, il résulte de l'instruction que l'administration a mené plusieurs enquêtes simultanées dont l'objet a à chaque fois été précisé à la société X... et que, pour la procédure objet du litige, l'administration n'a demandé que les documents utiles en lien avec l'exercice du droit de rétractation. Il s'ensuit que les moyens tirés de ce que la procédure suivie a méconnu le principe du respect des droits de la défense et le principe de loyauté de la preuve doivent donc être écartés.

6. En second lieu, tout d'abord, les stipulations de l'article 6 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 14 § 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantissant le droit à un procès équitable ne sont invocables que dans les cas où, à défaut d'être apportées au stade de la procédure administrative, les garanties du procès équitable ne pourraient ainsi plus être assurées, y compris, *in fine* devant le juge, sauf à ce que la procédure d'enquête soit de nature à porter atteinte de manière irréversible au caractère équitable de la procédure engagée ultérieurement devant le juge. En l'espèce, de telles irrégularités ne ressortant pas de l'instruction, et n'étant pas mêmes alléguées par la société requérante, cette branche du moyen est inopérante.

7. Ensuite, les dispositions de l'article L. 100-2 du code des relations entre le public et l'administration garantissant à chaque administré un traitement impartial ayant ni pour objet, ni pour effet, de s'opposer au cumul par une même administration des fonctions de poursuite, d'instruction et de sanction, la société ne peut utilement s'en prévaloir. Cette branche du moyen est donc inopérante.

8. Enfin, il en va de même des dispositions, de nature constitutionnelle, de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dès lors que la société n'a pas présenté dans la présente instance de question prioritaire de constitutionnalité à l'encontre des dispositions légales précitées du code de la consommation.

9. Il s'ensuit que la société requérante n'est pas fondée à soutenir que la décision contestée méconnaît les principes d'indépendance et d'impartialité. Le moyen doit être écarté.

En ce qui concerne le bien-fondé de la décision :

S'agissant des manquements reprochés à la société :

10. Aux termes de l'article L. 221-18 du code de la consommation : « *Le consommateur dispose d'un délai de quatorze jours pour exercer son droit de rétractation d'un*

contrat conclu à distance, à la suite d'un démarchage téléphonique ou hors établissement, sans avoir à motiver sa décision ni à supporter d'autres coûts que ceux prévus aux articles L. 221-23 à L. 221-25 ». Aux termes de l'article L. 221-27 du code de la consommation : « L'exercice du droit de rétractation met fin à l'obligation des parties soit d'exécuter le contrat à distance ou le contrat hors établissement, soit de le conclure lorsque le consommateur a fait une offre ». L'article L. 242-13 de ce même code prévoit que « Tout manquement aux dispositions des articles L. 221-18 à L. 221-28 encadrant les conditions d'exercice du droit de rétractation reconnu au consommateur, ainsi que ses effets, est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne morale. / Cette amende est prononcée dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre V ». Aux termes de l'article L. 512-2 du code de la consommation : « Les infractions et les manquements sont constatés par des procès-verbaux, qui font foi jusqu'à preuve contraire ». Enfin, l'article L. 522-7 de ce code, en vigueur à la date de la décision contestée, dispose : « Lorsque, à l'occasion d'une même procédure ou de procédures séparées, plusieurs sanctions administratives ont été prononcées à l'encontre du même auteur pour des manquements en concours, ces sanctions s'exécutent cumulativement ».

11. En premier lieu, il résulte de ces dispositions qu'est passible d'une amende administrative tout manquement aux dispositions des articles L. 221-18 à L. 221-28 encadrant tant les conditions d'exercice du droit de rétractation du consommateur que les effets de cette rétractation.

12. Il ressort du procès-verbal d'enquête du 30 avril 2019 que les trente consommateurs cités ont reçu postérieurement à l'exercice de leur droit de rétractation, soit au moins une facture de la société X..., soit un courrier de la société leur confirmant leur souscription, soit une facture de résiliation émanant de leur ancien fournisseur d'énergie, sans qu'ils soient à l'origine de cette démarche de résiliation. Certains de ces consommateurs ont reçu plusieurs, voire l'ensemble, de ces éléments. Ces différentes actions positives effectuées par la société X... pour chacun des trente consommateurs visés par le procès-verbal établi par les services de la DDPP, qui tendaient nécessairement à la poursuite des relations contractuelles, en dépit de l'exercice par chacun des consommateurs de leur droit de rétractation, ont fait matériellement obstacle à l'interruption immédiate de l'exécution des relations contractuelles prévu à l'article L. 221-27 du code de la consommation. Elles constituent donc des manquements quant à l'exercice du droit de rétractation au sens de l'article L. 242-13 du code de la consommation. Est sans incidence, la circonstance que tous les contrats aient été *in fine* résiliés et que la société X... a respecté de manière différée le droit de rétractation. Par suite, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que la décision contestée aurait à tort ajouté une condition d'anéantissement immédiat du contrat au moment même de l'exercice du droit de rétractation.

13. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 522-7 du code de la consommation : « Lorsque, à l'occasion d'une même procédure ou de procédures séparées, plusieurs sanctions administratives ont été prononcées à l'encontre du même auteur pour des manquements en concours, ces sanctions s'exécutent cumulativement ». D'une part, il résulte de ces dispositions que l'administration peut prononcer de manière cumulative des sanctions pour des manquements en concours au code de la consommation. D'autre part, dans sa décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, le Conseil constitutionnel, saisi de la constitutionnalité de ces dispositions, ne les a pas déclarées non-conformes à la Constitution. Le moyen tiré de la méconnaissance du principe de légalité des sanctions doit donc être écarté.

14. En troisième lieu, l'autorité administrative a entendu sanctionner d'un même quantum d'amende des manquements en concours relatifs à la méconnaissance des effets du

droit de rétractation prévu par l'article L. 221-27 du code de la consommation. Après examen des circonstances propres à chaque cas d'espèce, qui sont précisées de manière individualisée dans les annexes au procès-verbal établi par les services de la DDPP, l'administration était fondée à considérer qu'il s'agissait de manquements de nature comparable, dès lors qu'ils tiennent à l'absence de prise en compte effective du droit de rétractation au terme du délai légal laissé au consommateur d'énergie. Il ne ressort pas des termes de la décision contestée et il ne résulte pas non plus de l'instruction que l'administration, qui n'a pas retenu le quantum maximal prévu, ait entendu appliquer de manière automatique une peine forfaitaire pour chaque manquement constaté. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'individualisation des sanctions doit être écarté.

S'agissant de la proportionnalité de la décision :

Quant au quantum de la sanction :

15. Le nombre de consommateurs n'ayant pu exercer leur droit de rétractation dans les conditions garanties par l'article L. 221-27 du code de la consommation, soit trente d'entre eux, est significatif, et les signalements auprès de la DDPP pour des manquements en la matière étaient en augmentation entre 2017 et 2018. Contrairement à ce que fait valoir la société requérante, en vertu des dispositions précitées de l'article L. 522-7 du code de la consommation, l'administration pouvait légalement, en présence d'un concours de plusieurs manquements, dépasser le plafond de 75 000 euros fixé pour un seul manquement. Ces manquements de nature comparable, qui s'étalent sur une durée de deux ans, portent une atteinte importante au droit des consommateurs. En outre, la société ne soutient pas rencontrer des difficultés financières. En revanche, il est constant que la société requérante, une fois les manquements signalés par la DDPP, a réparé a posteriori chacune des trente atteintes constatées, de sorte que les litiges ont tous été résolus avant que la sanction soit prononcée. De plus, il ne résulte pas de l'instruction que des manquements précédents aient été préalablement constatés. Enfin, il résulte de l'instruction que la société requérante a mis en place des processus de traitement des contrats en vue de prévenir les anomalies constatées, qui ne concernent d'ailleurs qu'une proportion très faible de ses clients. Dès lors, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le quantum d'amende prononcé à hauteur de 600 000 euros pour ces trente manquements, soit pour chacun des manquements constatés, un quantum de 20 000 euros, est disproportionné. Il y a donc lieu, de réformer la décision en ramenant l'amende prononcée, compte tenu des circonstances de l'espèce, à un montant de total de 300 000 euros, soit 10 000 euros par manquement.

Quant aux mesures de publication :

16. Aux termes de l'article L. 522-6 du code de la consommation : « *La décision prononcée par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut être publiée aux frais de la personne sanctionnée. / (...)* ». L'article R. 522-3 du même code dispose : « *La publication prévue à l'article L. 522-6 s'effectue par voie de presse, par voie électronique ou par voie d'affichage. La diffusion et l'affichage peuvent être ordonnés cumulativement. / Les modalités de la publication sont précisées dans la décision prononçant l'amende* ». Enfin, aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-4 de ce code : « *La publication peut porter sur l'intégralité ou sur une partie de la décision, ou prendre la forme d'un communiqué informant le public des motifs et du dispositif de cette décision* ».

17. Lorsqu'une autorité administrative prononce une sanction complémentaire de publication de sa décision de sanction, celle-là se trouve nécessairement soumise, et alors même que la loi ne prévoirait pas expressément, au respect du principe de proportionnalité. La légalité

de cette sanction s'apprécie, notamment, au regard du support de diffusion retenu et, le cas échéant, de la durée pendant laquelle cette publication est accessible de façon libre et continue.

18. La décision en litige fait obligation à la société requérante de procéder à la publication sur son site internet pendant une durée de trente jours d'un communiqué intitulé « *Sanctions administratives d'un montant de 600 000 euros prononcées par la Direction départementale de la protection des populations des Hauts-de-Seine* » ainsi qu'à l'insertion à ses frais d'un communiqué dans le premier mensuel de la revue « 60 Millions de consommateurs ». Elle prévoit également la publication, pendant une durée de trente jours consécutifs, de communiqués sur le site internet de la DGCCRF et sur le site internet des Hauts-de-Seine.

19. Si la société requérante soutient que les mesures de publication qui lui ont été infligées sont disproportionnées, il ressort des pièces du dossier que la société, dont il est constant qu'elle dispose d'une clientèle particulièrement importante, a commis des manquements aux dispositions relatives à l'exercice du droit de rétractation pour un nombre significatif de contrats pour une durée également significative. En outre, les publications ordonnées se limitent à une durée de trente jours. Dès lors, et sans que la société requérante puisse utilement se prévaloir des mesures d'information et de communication complémentaires prises par l'administration postérieurement à la décision contestée, ni de la circonstance que l'administration n'aurait pas procédé à la correcte insertion sur ses sites internet des éléments de communiqué décidées par la décision, les mesures de publication ordonnées ne sont pas entachées de disproportion. Le moyen doit être écarté.

Sur les frais liés au litige :

20. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par la société requérante au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1^{er} : L'amende administrative prononcée le 16 septembre 2019 par le directeur départemental de la protection des populations des Hauts-de-Seine à l'encontre de la société X... est ramenée à la somme de 300 000 euros.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la SA X... et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Copie en sera délivrée au directeur départemental de la protection des populations des Hauts-de-Seine et au préfet des Hauts-de-Seine.