

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE LYON**

**N° 17LY01678**

---

MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET  
DES FINANCES  
c/ SAS Caterpillar France

---

Mme Claire Burnichon  
Rapporteur

---

M. Julien Chassagne  
Rapporteur public

---

Audience du 10 octobre 2019  
Lecture du 24 octobre 2019

---

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

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure*

La SAS Caterpillar France a demandé au tribunal administratif de Grenoble d'annuler la décision du 9 avril 2015 par laquelle le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) de Rhône-Alpes lui a infligé une amende administrative de 200 000 euros en raison des délais excessifs de paiement de ses partenaires ou, à titre subsidiaire, de substituer à cette décision une décision minorant le montant de cette amende.

Par un jugement n° 1503519 du 17 février 2017, le tribunal administratif de Grenoble a annulé cette décision.

*Procédure devant la cour*

Par une requête enregistrée le 7 avril 2017 et un mémoire complémentaire enregistré le 2 janvier 2018, le ministre de l'économie et des finances, demande à la cour :

- 1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Grenoble du 17 février 2017 ;
- 2°) de rejeter la demande de la SAS Caterpillar France devant le tribunal administratif.

Il soutient que :

– les premiers juges ont méconnu le principe constitutionnel d'application rétroactive de la loi répressive plus douce ; le principe de rétroactivité in mitius en matière pénale a été étendu par le Conseil d'État aux sanctions administratives ; les dispositions appliquées pour prononcer la sanction en litige présentaient un caractère plus « doux » que les dispositions applicables avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014, qui prévoyaient une sanction civile ; les deux régimes de sanctions

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Lyon  
5<sup>ème</sup> chambre

présentent des garanties identiques ; la possibilité de publier, à des fins répressives, les sanctions susceptibles d'être prononcées ne constitue pas une mesure répressive nouvelle ;

– les premiers juges ont entaché leur décision d'une erreur de droit en renvoyant à une disposition explicitement abrogée ;

– les dispositions transitoires instaurées par la loi Pacte n° 2014-626 du 18 juin 2014 ne sont pas applicables aux sanctions civiles ;

– les règles de procédures nouvelles sont d'application immédiate aux procédures en cours ;

– la décision du 9 avril 2015 est régulière et fondée.

Par un mémoire enregistré le 2 août 2017, la SAS Caterpillar France, représentée par Me Harm, avocat, conclut, à titre principal au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à l'annulation de la décision du DIRECCTE de Rhône-Alpes du 9 avril 2015, à titre encore plus subsidiaire, à ce que soit substituée à la décision du 9 avril 2015 une nouvelle décision minorant l'amende en faisant une juste évaluation de sa situation et, en tout état de cause, à la mise à la charge de l'État d'une somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

– le jugement du tribunal administratif de Grenoble est régulier et doit être confirmé ;

– avant la loi n° 2014-244 du 17 mars 2014, l'amende encourue était le fruit d'une décision juridictionnelle emportant de nombreuses conséquences et notamment la garantie pour l'entreprise poursuivie du respect des droits de la défense, alors que les dispositions issues de la loi du 17 mars 2014 ont mis en place une amende administrative ; l'article 68-II de la loi Pacte du 18 juin 2014 a précisé le régime transitoire applicable emportant que l'ensemble des faits commis sous l'empire du régime prévoyant une amende civile demeurent soumis à ce régime alors que les faits commis postérieurement à l'adoption du régime de la sanction administrative sont soumis à cette dernière, faisant ainsi obstacle à toute rétroactivité de la loi ; les deux systèmes, sanction civile et sanction administrative, ne peuvent être comparés ;

– si le régime de la sanction civile a été abrogé à compter de l'entrée en vigueur de la loi dite « Hamon » le 19 mars 2014, cette abrogation ne vaut que pour l'avenir et la sanction civile demeure applicable aux faits commis avant cette date ;

– à titre subsidiaire, la décision du 9 avril 2015 est illégale dès lors que l'application du VI de l'article L. 441-6 du code de commerce aux faits de l'espèce est inconstitutionnelle et inconventionnelle au regard de l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; cette décision est entachée d'illégalité externe en ce qu'elle a été prise par une autorité incompétente ; elle est entachée d'illégalité interne et notamment d'une erreur de fait dans le calcul des délais et d'une erreur de droit et de qualification juridique des faits ; elle est entachée d'erreur manifeste d'appréciation ;

– à titre infiniment subsidiaire, l'amende infligée est disproportionnée et devra être minorée.

Un mémoire enregistré le 25 septembre 2019, présenté pour la SAS Caterpillar France, n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

– la Constitution, notamment son Préambule ;

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

– le code de commerce ;

– la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 ;

– la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 ;

– le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

– le rapport de Mme Burnichon, premier conseiller,

– les conclusions de M. Chassagne, rapporteur public,

– les observations de M. Botte, inspecteur de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, représentant le ministre de l'économie et des finances ;

Considérant que ce qui suit :

1. La SAS Caterpillar France, qui réalise des prestations d'assemblage d'engins de chantier et de fabrication de composants, a fait l'objet d'un contrôle par les services de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) de Rhône-Alpes à compter du 17 octobre 2012 concernant notamment les délais de paiement moyens des partenaires de la société. Estimant que la SAS Caterpillar France n'avait pas respecté les délais prévus par les dispositions 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 (DIRECCTE) de Rhône-Alpes, par une décision du 9 avril 2015, lui a infligé une amende administrative de 200 000 euros. Le ministre de l'économie et des finances relève appel du jugement par lequel le tribunal administratif de Grenoble a annulé cette décision.

2. Aux termes du neuvième alinéa du I de l'article L. 441-6 du code de commerce, dans sa rédaction applicable à la date des faits litigieux : « *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° du I de l'article 123 de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation a donné à ces dispositions la rédaction suivante : « *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* ».

3. Avant l'intervention de la loi du 17 mars 2014, le I de l'article L. 442-6 du code de commerce disposait que : « *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 ajoutait que : « *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. (...)* ».

4. 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 123 a donné au VI de l'article L. 441-6 du code de commerce la rédaction suivante : « *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 ». Aux termes du V de l'article L. 465-2 du code de commerce : « La décision prononcée par l'autorité administrative peut être publiée (...) ».*

5. Enfin, aux termes du II de l'article 68 de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises : « *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* ». Ces dispositions 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 société intimée, 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.

6. 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, 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 des services relevant du ministre de l'économie et des finances. Dès lors, comme le soutient celui-ci, ces dispositions ont le caractère d'une loi pénale plus douce. Les dispositions du VI de l'article L. 441-6 du code de commerce issues de la loi du 17 mars 2014 devaient, par suite, s'appliquer rétroactivement aux faits commis par la SAS Caterpillar France en 2011 et 2012.

7. Il résulte de ce qui précède que c'est à tort que, pour annuler la décision en litige du 9 avril 2015, le tribunal administratif s'est fondé sur le motif tiré de ce que les dispositions de l'article L. 441-6 du code de commerce, dans leur rédaction applicable à compter du 17 mars 2014, ne pouvaient s'appliquer aux faits constatés par les services de la DIRECCTE de Rhône-Alpes au titre des années 2011 et 2012.

8. 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 la SAS Caterpillar France.

9. En premier lieu, aux termes du I 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. (...)* ». Aux termes de l'article R. 465-2 du même code, dans sa rédaction alors applicable : « *I.- L'autorité administrative mentionnée à l'article L. 465-2 est : /(...)/ 3° Le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ou son représentant nommé désigné /(...)* ».

10. La décision contestée du 9 avril 2015 a été signée par M. Jean-Claude Riche, responsable du pôle Concurrence de la DIRECCTE de Rhône-Alpes, qui a été désigné à cette fin par une décision n° 14-30 du 21 octobre 2014 du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, régulièrement publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture. Ainsi, M. Riche était compétent pour prendre cette décision.

11. En deuxième lieu, 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 (...)* ». En vertu des principes énoncés par cet article, qui s'appliquent à toute sanction ayant le caractère d'une punition, sont seuls punissables les faits constitutifs d'un manquement à des obligations résultant de dispositions législatives ou réglementaires en vigueur à la date où ces faits ont été commis et les sanctions susceptibles d'être infligées sont celles définies par les textes en vigueur à cette même date, sous réserve de l'intervention ultérieure de dispositions répressives plus douces. Dès lors, les dispositions citées ci-dessus du code de commerce, issues de la loi du 17 mars 2014, étant plus douces, comme il a été dit, l'amende en litige, fondée sur ces dispositions, ne méconnaît pas l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

12. En troisième lieu, aux termes de l'article 7 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. / 2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées.* » Le principe de non-rétroactivité énoncé par ces stipulations ne trouve à s'appliquer qu'au régime des peines. Par suite, compte tenu de la nature administrative de l'amende en litige, la SAS Caterpillar France ne peut pas utilement soutenir que la décision du 9 avril 2015 méconnaît ces stipulations.

13. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 441-3 du code de commerce : « *Tout achat de produits ou toute prestation de service pour une activité professionnelle doivent faire l'objet d'une facturation. / Le vendeur est tenu de délivrer la facture dès la réalisation de la vente ou la prestation du service. / L'acheteur doit la réclamer. / (...)* ».

14. Il résulte de l'instruction et notamment du procès-verbal établi le 19 janvier 2015 dans le cadre des opérations de contrôle de la SAS Caterpillar France s'agissant des délais de paiement dans le secteur du travail temporaire, que cette société disposait de cinq partenaires principaux dans ce secteur, dont les contrats de prestations, signés en 2007, prévoyaient des délais de paiement de « toute facture correcte » consenti à trente jours fin de mois les 5, 15 ou 25 de chaque mois. Ainsi que cela a été relevé par ce procès-verbal, les partenaires de

la SAS Caterpillar France établissaient, suite au retour d'information quant aux heures de présence des salariés dans l'entreprise, relevées une fois par semaine le mardi par l'intermédiaire d'un logiciel « Direct Skill », des factures majoritairement mensuelles. Si la SAS Caterpillar France soutient que la décision en litige est entachée d'une erreur de fait quant aux dépassements des délais de paiement retenus, compte tenu des modalités, notamment mensuelles, de facturation des entreprises de travail temporaire, il est toutefois constant que les services de la DIRECCTE ont retenu comme délai de règlement quarante-cinq jours fin de mois après avoir constaté que « calculer un délai en prenant pour date de départ celle figurant sur les factures des prestataires n'est pas pertinent ». Par suite, et alors que la société requérante ne conteste pas que durant la période examinée, elle a dépassé de quatorze jours et demi en moyenne arithmétique les délais de paiement légaux prévus par le neuvième alinéa de l'article L. 441-6 du code de commerce, la décision en litige n'est entachée ni d'une erreur de fait ni d'une erreur de qualification juridique des faits.

15. En cinquième lieu et dernier lieu, il ressort des termes mêmes de la décision contestée que l'administration a pris en compte l'ampleur des retards de paiement constatés, le volume d'affaires concerné ainsi que la situation économique de l'entreprise et le secteur où elle intervient, afin de fixer le montant de l'amende. Il résulte de l'instruction que les manquements reprochés à la SAS Caterpillar France, qui n'en conteste ni le nombre ni la consistance de manière précise et argumentée, correspondaient à un retard de paiement moyen de plus de quatorze jours au détriment de cinq de ses prestataires, portant sur un montant total de factures de 6 191 924,13 euros. Dès lors, compte tenu du chiffre d'affaires et du résultat de la SAS Caterpillar France, d'une part, et de l'importance du rôle de donneur d'ordre et du champ d'activité de ses prestataires, d'autre part, l'amende de 200 000 euros qui lui a été infligée ne présente pas un caractère disproportionné.

16. Il résulte de 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 Grenoble a annulé la décision du 9 avril 2015.

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'État, qui n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, verse une somme à la SAS Caterpillar France au titre des frais liés au litige.

#### DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Le jugement du tribunal administratif de Grenoble du 17 février 2017 est annulé.

Article 2 : La demande présentée par la SAS Caterpillar France devant le tribunal administratif de Grenoble est rejetée.

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