

Décision n° 2015-489 QPC
du 14 octobre 2015

(Société Grands Moulins de Strasbourg
SA et autre)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 15 juillet 2015 par la Cour de cassation (arrêt n° 810 du 9 juillet 2015), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée pour les sociétés Grands Moulins de Strasbourg SA et Axiane Meunerie SAS, par la SCP Piwnica et Molinié, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des « dispositions de l'article L. 462-5 ancien du code de commerce, dans leur rédaction antérieure à l'ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008 » et des dispositions du paragraphe I de l'article L. 464-2 du code de commerce, enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2015-489 QPC.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code de commerce ;

Vu l'ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de commerce ;

Vu la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques ;

Vu la loi n° 2003-7 du 3 janvier 2003 modifiant le livre VIII du code de commerce ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites pour les sociétés requérantes par la SCP Piwnica et Molinié, enregistrées les 6 et 20 août 2015 ;

Vu les observations produites pour l'Autorité de la concurrence, partie en défense, par la SCP Baraduc, Duhamel et Rameix, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 6 août 2015 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 6 août 2015 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Mes Emmanuel Piwnica et François Molinié pour les sociétés requérantes, Me Elisabeth Baraduc pour la partie en défense et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 6 octobre 2015 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les sociétés requérantes contestent, d'une part, la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article L. 462-5 du code de commerce dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 18 septembre 2000 susvisée et, d'autre part, celle du paragraphe I de l'article L. 464-2 du même code ;

– SUR L'ARTICLE L. 462-5 DU CODE DE COMMERCE :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 462-5 du code de commerce dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 18 septembre 2000 : « Le Conseil de la concurrence peut être saisi par le ministre chargé de l'économie de toute pratique mentionnée aux articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-5. Il peut se saisir d'office ou être saisi par les entreprises ou, pour toute affaire qui concerne les intérêts dont ils ont la charge, par les organismes visés au deuxième alinéa de l'article L. 462-1 » ;

3. Considérant que, selon la société Grands Moulins de Strasbourg SA et la société Axiane Meunerie SAS, en permettant au Conseil de la concurrence de se saisir d'office de certaines pratiques anticoncurrentielles qui peuvent ensuite être sanctionnées par cette autorité, les dispositions contestées n'assurent pas une séparation des pouvoirs de poursuite et de sanction de ces pratiques ; qu'il en résulterait une atteinte

aux principes d'indépendance et d'impartialité qui s'imposent à une autorité administrative indépendante exerçant des pouvoirs de sanction ;

4. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « se saisir d'office ou » figurant à l'article L. 462-5 du code de commerce ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ;

6. Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative indépendante, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier, doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ; que doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

7. Considérant que si, en vertu des dispositions de l'article L. 462-5 du code de commerce, le Conseil de la concurrence peut décider de se saisir d'office de certaines pratiques anticoncurrentielles, cette décision par laquelle le Conseil exerce sa mission de contrôle du bon fonctionnement des marchés n'a ni pour objet ni pour effet d'imputer une pratique à une entreprise déterminée ; que, dès lors, elle ne le conduit pas à préjuger la réalité des pratiques susceptibles de donner lieu au prononcé de sanctions ; que l'instruction de l'affaire est ensuite assurée sous la seule direction du rapporteur général dans les conditions et selon les garanties prévues par les articles L. 463-1 et L. 463-2 dudit code ; que le collège du Conseil de la concurrence est, pour sa part, compétent pour se prononcer, selon les modalités prévues par l'article L. 463-7 du même code, sur les griefs notifiés par le rapporteur général et, le cas échéant, infliger des sanctions ; que les deux derniers alinéas de cet article disposent que, lors de la séance, le rapporteur général peut présenter des observations, tout en prévoyant que lorsque le Conseil statue sur des pratiques dont il a été saisi

en application de l'article L. 462-5, le rapporteur général et le rapporteur n'assistent pas au délibéré ; que, compte tenu de ces garanties légales, dont il appartient à la juridiction compétente de contrôler le respect, la décision du Conseil de la concurrence de se saisir d'office n'opère pas de confusion entre, d'une part, les fonctions de poursuite et d'instruction et, d'autre part, les pouvoirs de sanction ;

8. Considérant que, dans ces conditions, les mots « se saisir d'office ou » figurant à l'article L. 462-5 du code de commerce ne portent aucune atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ; que ces dispositions, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

– SUR LE PARAGRAPHE I DE L'ARTICLE L. 464-2 DU CODE DE COMMERCE :

9. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité doit être regardée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée ; que la société Axiane Meunerie SAS s'est pourvue en cassation à l'encontre de l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 20 novembre 2014 qui a réformé la décision rendue par l'Autorité de la concurrence le 13 mars 2012 ; que la question prioritaire de constitutionnalité porte donc sur le paragraphe I de l'article L. 464-2 dans sa rédaction constituant le fondement des sanctions prononcées par l'Autorité de la concurrence et contestées par la société requérante devant la Cour de cassation ; que le paragraphe I de l'article L. 464-2 est ainsi contesté dans sa rédaction issue de la loi du 15 mai 2001 susvisée ;

10. Considérant qu'aux termes du paragraphe I de l'article L. 464-2 du code de commerce dans sa rédaction issue de la loi du 15 mai 2001 : « Le Conseil de la concurrence peut ordonner aux intéressés de mettre fin aux pratiques anticoncurrentielles dans un délai déterminé ou imposer des conditions particulières.

« Il peut infliger une sanction pécuniaire applicable soit immédiatement, soit en cas d'inexécution des injonctions.

« Les sanctions pécuniaires sont proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'importance du dommage causé à l'économie, à la situation de l'organisme ou de l'entreprise sanctionné ou du groupe auquel l'entreprise appartient et à l'éventuelle réitération de pratiques prohibées par le présent titre. Elles sont déterminées individuellement pour chaque

entreprise ou organisme sanctionné et de façon motivée pour chaque sanction.

« Si le contrevenant n'est pas une entreprise, le montant maximum de la sanction est de 3 millions d'euros. Le montant maximum de la sanction est, pour une entreprise, de 10 % du montant du chiffre d'affaires mondial hors taxes le plus élevé réalisé au cours d'un des exercices clos depuis l'exercice précédant celui au cours duquel les pratiques ont été mises en œuvre. Si les comptes de l'entreprise concernée ont été consolidés ou combinés en vertu des textes applicables à sa forme sociale, le chiffre d'affaires pris en compte est celui figurant dans les comptes consolidés ou combinés de l'entreprise consolidante ou combinante.

« Le Conseil de la concurrence peut ordonner la publication, la diffusion ou l'affichage de sa décision ou d'un extrait de celle-ci selon les modalités qu'il précise. Il peut également ordonner l'insertion de la décision ou de l'extrait de celle-ci dans le rapport établi sur les opérations de l'exercice par les gérants, le conseil d'administration ou le directoire de l'entreprise. Les frais sont supportés par la personne intéressée » ;

11. Considérant que, selon la société Axiane Meunerie SAS, en fixant le plafond de la sanction pécuniaire par référence au chiffre d'affaires mondial hors taxes le plus élevé réalisé par le groupe auquel appartient l'entreprise à laquelle la sanction est infligée, ces dispositions retiennent des critères de fixation du maximum de la sanction encourue sans rapport avec l'objectif poursuivi par la répression des pratiques anticoncurrentielles ; qu'il en résulterait une méconnaissance du principe de légalité des peines ainsi que des principes de nécessité et de proportionnalité des peines ; que, dans la mesure où ces dispositions permettent de prendre en considération le chiffre d'affaires consolidé d'un groupe alors même qu'il est étranger à l'infraction commise par l'entreprise, soit qu'aucune autre entreprise de ce groupe n'a contribué à l'infraction, soit que l'entreprise ayant commis l'infraction a intégré le groupe postérieurement à la commission de celle-ci, elles méconnaîtraient également les principes d'individualisation et de personnalité des peines ;

12. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les deuxième et troisième phrases du quatrième alinéa de l'article L. 464-2 du code de commerce ;

. En ce qui concerne la méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des peines :

13. Considérant que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée » ; que l'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit ; que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ;

14. Considérant qu'en instituant une sanction pécuniaire destinée à réprimer les pratiques anticoncurrentielles mises en œuvre par des entreprises, le législateur a poursuivi l'objectif de préservation de l'ordre public économique ; qu'un tel objectif implique que le montant des sanctions fixées par la loi soit suffisamment dissuasif pour remplir la fonction de prévention des infractions assignée à la punition ;

15. Considérant, en premier lieu, qu'en prévoyant de réprimer les pratiques anticoncurrentielles d'une entreprise au moyen d'une sanction pécuniaire dont le montant maximum correspond à 10 % du chiffre d'affaires mondial hors taxes le plus élevé réalisé au cours d'un des exercices clos depuis l'exercice précédant celui au cours duquel les pratiques ont été mises en œuvre, le législateur n'a pas institué une peine manifestement disproportionnée au regard, d'une part, de la nature des agissements réprimés et, d'autre part, du fait qu'ils ont pu et peuvent encore, alors même qu'ils ont cessé, continuer de procurer des gains illicites à l'entreprise ; qu'il en résulte que les dispositions de la deuxième phrase du quatrième alinéa de l'article L. 464-2 du code de commerce ne méconnaissent pas les principes de nécessité et de proportionnalité des peines ;

16. Considérant, en second lieu, qu'en prévoyant que, lorsque les comptes de l'entreprise ont été consolidés ou combinés en vertu des textes applicables à sa forme sociale, le chiffre d'affaires pris en compte pour calculer le maximum de la sanction encourue est celui figurant dans les comptes consolidés ou combinés de l'entreprise consolidante ou

combinante, le législateur a, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 15 mai 2001, entendu prévenir des stratégies consistant à réduire, par des restructurations du capital des sociétés, le chiffre d'affaires des entreprises se livrant à des pratiques anticoncurrentielles afin de minorer le maximum de la sanction encourue dans l'hypothèse où ces pratiques seraient sanctionnées ; que cette disposition vise en outre à prendre en compte la taille et les capacités financières de l'entreprise visée dans l'appréciation du montant maximal de la sanction ; qu'eu égard à l'objectif ainsi poursuivi, les dispositions de la troisième phrase du quatrième alinéa de l'article L. 464-2 du code de commerce ne méconnaissent pas les principes de nécessité et de proportionnalité des peines ;

17. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des peines doivent être écartés ;

. En ce qui concerne la méconnaissance du principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait :

18. Considérant qu'en vertu de l'article 9 de la Déclaration de 1789, tout homme est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable ; qu'il résulte de cet article ainsi que de l'article 8 de la Déclaration de 1789 que nul n'est punissable que de son propre fait ; que ce principe s'applique non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition ;

19. Considérant que les dispositions contestées instituent une sanction pécuniaire permettant de réprimer des pratiques anticoncurrentielles commises par une entreprise ; que le fait que le maximum de cette sanction soit déterminé par référence au chiffre d'affaires du groupe auquel l'entreprise appartient n'a ni pour objet ni pour effet de sanctionner le groupe pour des actes qu'il n'a pas commis ; que le grief tiré de la méconnaissance du principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait manque en fait ;

. En ce qui concerne la méconnaissance du principe d'individualisation des peines :

20. Considérant que le principe d'individualisation des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789 implique qu'une sanction ayant le caractère d'une punition infligée par une autorité administrative indépendante exerçant un pouvoir de sanction ne puisse être appliquée que

si l'autorité l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ;

21. Considérant que l'article L. 464-2 laisse à l'autorité administrative indépendante, sous le contrôle du juge, le soin de fixer le montant de la sanction pécuniaire, dans la limite du maximum déterminé par les dispositions contestées, et de proportionner cette sanction à la gravité des faits reprochés, à l'importance du dommage causé à l'économie, à la situation de l'entreprise sanctionnée ou du groupe auquel elle appartient et à l'éventuelle réitération de pratiques prohibées ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'individualisation des peines doit être écarté ;

22. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les deuxième et troisième phrases du quatrième alinéa de l'article L. 464-2 du code de commerce, qui ne sont contraires ni au principe de légalité des peines ni à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– Les mots « se saisir d'office ou » figurant à l'article L. 462-5 du code de commerce dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de commerce et les deuxième et troisième phrases du quatrième alinéa de l'article L. 464-2 du code de commerce sont conformes à la Constitution.

Article 2.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 13 octobre 2015, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Lionel JOSPIN et Mme Nicole MAESTRACCI.

Rendu public le 14 octobre 2015.