

Décision de la Cour administrative d'appel n° 24PA04869 du 17 octobre 2025

Cour d'appel de Paris
9ème Chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL) Taharuu a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'annuler la décision en date du 17 janvier 2024 par laquelle la directrice de la direction générale des affaires économiques du ministère de l'économie, du budget et des finances de la Polynésie française lui a infligé une amende administrative d'un montant de 1 223 445 francs CFP ou, à titre subsidiaire, de moduler cette amende et de la fixer à la somme de 122 344 francs CFP.

Par un jugement n° 2400109 du 1er octobre 2024, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté la demande de l'EURL Taharuu.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 28 novembre 2024, l'EURL Taharuu, représentée par Me Bouyssié, demande à la Cour :

- 1°) d'annuler le jugement n° 2400109 du tribunal administratif de la Polynésie française en date du 1er octobre 2024 ;
- 2°) à titre principal, d'annuler la décision en date du 17 janvier 2024 par laquelle la directrice de la direction générale des affaires économiques du ministère de l'économie, du budget et des finances de la Polynésie française lui a infligé une amende administrative d'un montant de 1 223 445 francs CFP ;
- 3°) à titre subsidiaire, de moduler cette amende et de la fixer à la somme de 122 344 francs CFP ;
- 4°) de mettre à la charge de la Polynésie française la somme de 250 000 francs CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa demande présentée au tribunal administratif de la Polynésie française et sa requête d'appel ont été présentées dans les délais de recours et sont, par suite, recevables ;
- l'infraction n'est pas intentionnelle ;

- elle a fait l'objet d'une mesure de rétorsion en raison de l'activisme, notamment syndical, du gérant de la SARL Cap Ingénierie ;
- le principe d'impartialité a été méconnu, en l'absence de neutralité du contrôle et en raison d'un lien direct entre l'usage d'une voie de droit reprochée par l'administration et la sanction infligée, qui n'est qu'une réponse aux tentatives du gérant de la SARL Cap Ingénierie de convaincre les autorités de l'inadaptation de la réglementation concurrentielle aux spécificités locales ; les stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ont ainsi été méconnues ;
- l'examen des conventions de coopération commerciale lors d'un précédent contrôle, opéré au titre des années 2018 et 2019 et qui avait le même objet et la même portée que les contrôles suivants, n'avait abouti à aucun constat de pratiques illicites ou même discutables, de sorte que les manquements qui lui sont imputés reposent sur une erreur, sinon une faute, de l'administration ; l'amende en litige constitue, en conséquence et en toute hypothèse une première infraction dont la sanction méconnaît le droit à l'erreur ;
- les accords de coopération modélisant les casses et les pertes avec des fournisseurs contractuellement tenus de reprendre les produits présentant un défaut n'ont institué aucune remise interdite, au sens de l'article Lp. 410-1 du code de la concurrence de la Polynésie française ; leurs clauses, qui ont institué une compensation, correspondant à une réduction du prix en cas de défaut affectant le produit, avaient pour objet de réduire le préjudice du distributeur, dont le personnel est concrètement chargé de réaliser l'écart des produits défectueux ou avariés, et l'incapacité des fournisseurs locaux de produits de première nécessité en vrac, dont les comptabilités ne permettent pas de recourir à la technique de l'avoir, de satisfaire à l'obligation de reprendre les produits présentant un défaut sous vingt-quatre heures ; la « remise » en litige a pour contrepartie le service de tri fourni par le distributeur ; contraindre les distributeurs à supporter le taux de casse, qui est de 1 à 2 % du chiffre d'affaires d'un magasin en moyenne, revient à leur imposer de vendre à perte, sauf à laisser dans les étals des produits défectueux ;
- le cadre juridique sécurisant les accords de coopération commerciale dépendait d'un arrêté en conseil des ministres qui n'était pas intervenu ; il en résulte une méconnaissance du principe de sécurité juridique ;
- le montant de l'amende infligée est manifestement disproportionné, eu égard à la gravité du manquement reproché, à l'absence de tout signalement à l'issue du contrôle diligenté en 2019 et au nombre et à l'importance des démarches entreprises par le gérant de la SARL Cap Ingénierie, qui n'a jamais entretenu aucune opacité quant à ses pratiques commerciales.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 février 2025, la Polynésie française, représentée par la SELARL Jurispol, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors qu'elle se borne à reproduire les écritures de première instance ;
- en tout état de cause, les moyens soulevés par l'EURL Taharuu ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de la concurrence de la Polynésie française ;
- l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié, et notamment son annexe 1 ;
- 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. Lemaire,
- et les conclusions de M. Sibilli, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. L'EURL Taharuu exploite à Papara, en Polynésie française, un supermarché à l enseigne « LS Proxi ». A l'issue d'un contrôle portant sur le respect des dispositions du code de la concurrence de la Polynésie française relatives à la transparence et à la loyauté des relations commerciales dans le secteur de la grande distribution, diligenté au cours des années 2022 et 2023 par la direction générale des affaires économiques du ministère des finances et de l'économie, l'administration a considéré qu'en méconnaissance des dispositions de l'article Lp. 410-1 de ce code, elle avait bénéficié, au cours des années 2020 et 2021, de remises différées sur des produits de première nécessité, en application de contrats dits de coopération commerciale conclus par la SARL Cap Ingénierie, centrale de référencement de l'enseigne « LS Proxi » en Polynésie française, qu'elle avait mandatée, avec d'autres sociétés du même réseau, pour mener les négociations commerciales et conclure ces accords avec deux mareyeurs, fournisseurs de thons blancs et rouges en morceaux, les sociétés Vini Vini Mareyage et Tahiti Nui Fish, et un fournisseur de fruits et légumes locaux, la société Yuan Plantations. En conséquence, par une décision du 17 janvier 2024, la directrice de la direction générale des affaires économiques du ministère de l'économie, du budget et des finances de la Polynésie française a infligé à l'EURL Taharuu trois amendes pour un montant total de 1 223 445 francs CFP. L'EURL Taharuu relève appel du jugement en date du 1er octobre 2024 par lequel le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cette décision ou, à titre subsidiaire, à la modulation des sanctions.

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.

Sur la régularité de la procédure :

3. En premier lieu, aux termes de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...) ».

4. D'une part, eu égard à sa nature et à ses attributions, l'autorité infligeant des amendes administratives sanctionnant les manquements constatés au code de la concurrence de la Polynésie française, qui ne prend pas une décision collégiale à l'issue d'une procédure de type juridictionnel et qui demeure soumise au contrôle hiérarchique, ne peut pas être regardée comme un tribunal, au sens des stipulations précitées de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. D'autre part, et en tout état de cause, les amendes, qui sont décidées à l'issue d'une procédure contradictoire, peuvent faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant le juge administratif, ainsi que, le cas échéant, d'un référé permettant d'en obtenir provisoirement la suspension, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative. Dans ces conditions, l'EURL Taharuu ne saurait utilement se prévaloir des stipulations précitées de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

5. En deuxième lieu, il ne résulte pas de l'instruction qu'ainsi que le soutient l'EURL Taharuu, le contrôle dont elle a fait l'objet et les sanctions qui lui ont été infligées constituent des mesures de rétorsion à la suite des initiatives et recours entrepris par la Fédération générale du commerce, dont le gérant de la SARL Cap Ingénierie exerce les fonctions de président, ou à la suite des démarches de celui-ci, qui a, à plusieurs reprises, interrogé les autorités polynésiennes sur l'application du droit de la concurrence et appelé leur attention sur son inadaptation supposée aux spécificités locales. Il ne résulte pas davantage de l'instruction que les agents ayant contrôlé la société requérante ont méconnu le principe d'impartialité ni que, de ce fait, l'amende en litige ait été entachée d'une erreur d'appréciation.

6. En dernier lieu, si l'EURL Taharuu soutient qu'eu égard à l'absence de sanction infligée à l'issue d'un

précédent contrôle, diligenté en 2019, les infractions en litige doivent, en tout état de cause, être regardées comme une première infraction, dont la répression méconnaît son droit à l'erreur, l'existence d'un tel droit ne résulte d'aucune disposition générale ou spécifique applicable aux sanctions en litige.

Sur le bien-fondé des sanctions infligées :

7. D'une part, aux termes de l'article Lp. 410-1 du code de la concurrence de la Polynésie française : « I - Les produits de première nécessité et les produits de grande consommation, tels que définis par arrêté pris en conseil des ministres, ne peuvent faire l'objet de remises différées ou de tout autre type de réductions commerciales, sous quelques formes que ce soit, de droits d'entrée, de primes ou de commissions de référencement. / Les produits frais, réfrigérés ou surgelés locaux, non transformés, de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture, ne peuvent faire l'objet de remises différées, de droits d'entrée, de primes ou commissions de référencement. / II - Tout manquement à l'interdiction prévue au I du présent article par l'acheteur, le distributeur ou le prestataire de services est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 500 000 F CFP pour une personne physique et 8 900 000 F CFP pour une personne morale ». Ces dispositions répondent à l'objectif d'intérêt général d'équilibre dans les relations entre les distributeurs et les fournisseurs locaux et de bon fonctionnement des marchés de la Polynésie française.

8. D'autre part, aux termes de l'article Lp. 410-8 du code de la concurrence de la Polynésie française : « I - (...) / Le contrat de coopération commerciale est une convention par laquelle un distributeur ou un prestataire de services s'oblige envers un fournisseur à lui rendre, à l'occasion de la revente de ses produits ou services aux consommateurs, des services propres à favoriser leur commercialisation qui ne relèvent pas des obligations d'achat et de vente. / Toute forme de coopération commerciale ne peut concerner que des services liés à la mise en avant promotionnelle des produits, à l'offre d'espaces promotionnels et à des campagnes publicitaires. / (...) ».

9. En premier lieu, l'EURL Taharuu soutient qu'elle n'a bénéficié d'aucune remise sur des produits de première nécessité prohibée par les dispositions précitées de l'article Lp. 410-1 du code de la concurrence de la Polynésie française dès lors que les sommes qu'elle a perçues au titre de la compensation pour casses et pertes prévue par les stipulations des contrats de coopération commerciale conclus avec les sociétés Yuan Plantations, Vini Vini Mareyage et Tahiti Nui Fish, ont pour contrepartie les opérations de tri des produits qui lui sont livrés en vrac et l'absence de reprise des produits défectueux par les fournisseurs, qui ne sont pas en mesure de lui accorder des avoirs. Elle fait en particulier valoir qu'à défaut de compensation, elle aurait été contrainte de vendre à perte ou de vendre des produits défectueux.

10. Il résulte toutefois de l'instruction que la SARL Cap Ingénierie a conclu, au titre des années 2020 et

2021, au nom et pour le compte de l'EURL Taharuu, notamment, des accords avec les sociétés Yuan Plantations, Vini Vini Mareyage et Tahiti Nui Fish, fournisseurs de légumes locaux et de thons blancs ou rouges locaux en morceaux. Ces produits figurent dans la liste des produits de première nécessité de l'annexe 1 à l'arrêté du 7 février 1992 susvisé, fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation en Polynésie française et pris pour l'application des dispositions précitées du I de l'article Lp. 410-1 du code de la concurrence de la Polynésie française. Les accords conclus avec la société Yuan Plantations prévoient l'octroi d'une remise au titre de la compensation pour casses et pertes de 3 % du chiffre d'affaires réalisé par ce fournisseur auprès du magasin exploité par la société requérante. Les accords conclus avec les sociétés Vini Vini Mareyage et Tahiti Nui Fish prévoient une remise au titre de la compensation pour casses et pertes de 1 % à 4 %, proportionnelle au chiffre d'affaires hors taxes mensuel de chacun de ces fournisseurs auprès du magasin. Alors qu'aucun élément ne permet de justifier la détermination des taux de remise au regard d'un montant établi de casse ou de perte, les « compensations » prévues par les accords conclus avec ces trois fournisseurs sont inconditionnelles et liées à l'évolution de leurs chiffres d'affaires auprès du magasin de l'EURL Taharuu. En outre, les accords conclus avec les sociétés Vini Vini Mareyage et Tahiti Nui Fish imposent à ces fournisseurs de reprendre les produits défectueux dans un délai de vingt-quatre après la livraison. Si les accords conclus avec la société Yuan Plantations ne prévoient pas une telle obligation, il est constant que le gérant de cette société exploite lui-aussi, par ailleurs, un magasin à l'enseigne « LS Proxi ». Alors que les produits peuvent être acceptés à la livraison sous réserve de leur état ou de leur qualité, les casses ou pertes après livraison peuvent être imputables au distributeur, qui en est responsable s'il a accepté la livraison sans réserve et n'a sollicité aucune reprise, les fournisseurs ne disposant d'aucune possibilité de contrôle ou d'action et ne pouvant être tenus pour responsables. Au surplus, la Polynésie française fait valoir sans être contestée que la réglementation permet à l'EURL Taharuu, si elle estime que les produits de ses fournisseurs mareyeurs sont défectueux, de décider d'acheter directement les thons blancs ou rouges locaux et d'assurer leur filetage et leur préparation pour la vente aux consommateurs, ce qui lui permet par ailleurs de bénéficier d'une marge de commercialisation majorée. Si l'EURL Taharuu soutient que ses fournisseurs sont dans l'incapacité de reprendre les produits défectueux ou de lui accorder des avoirs, ses allégations ne sont corroborées par aucune pièce du dossier. Dans ces conditions, alors qu'elle ne justifie pas avoir émis des réserves lors de la livraison des produits en cause et ne soutient pas avoir tenté de les faire reprendre par ses fournisseurs, l'EURL Taharuu doit être regardée comme ayant bénéficié de remises différées sur des produits de première nécessité, qui ne sauraient être regardées comme des « gestes commerciaux », en méconnaissance des dispositions de l'article Lp. 410-1 du code de la concurrence de la Polynésie française, lesquelles ne nécessitaient aucun autre arrêté d'application que l'arrêté du 7 février 1992 susvisé. En outre et en tout état de cause, les sommes versées les sociétés Yuan Plantations, Vini Vini Mareyage et Tahiti Nui Fish ne peuvent être regardées comme la contrepartie d'un service rendu par la société requérante à ces fournisseurs et destiné à favoriser la commercialisation de leurs produits. Par suite, ces sommes ne peuvent être regardées comme ayant été versées dans le cadre de la coopération

commerciale, au sens des dispositions précitées de l'article Lp. 410-8 du code de la concurrence de la Polynésie française. Sont à cet égard dépourvues de toute incidence les circonstances que le gérant de la SARL Cap Ingénierie n'ait pas été président de la Fédération générale du commerce lorsque cette association avait saisi le Conseil d'Etat d'une requête tendant à l'annulation de la loi du pays ayant inséré cet article Lp. 410-1 dans le code de la concurrence de la Polynésie française, qu'il n'ait été animé par aucune intention frauduleuse et que la société requérante ait été contrôlée au titre des années 2018 et 2019 par la direction générale des affaires économiques du ministère des finances et de l'économie, sans qu'aucune observation ne lui ait alors été adressée au titre des accords de coopération commerciale conclus pour son compte.

11. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que les trois amendes infligées à l'EURL Taharuu par la décision de la directrice de la direction générale des affaires économiques du ministère de l'économie, du budget et des finances de la Polynésie française en date du 17 janvier 2024 correspondent au montant des remises accordées à cette société au cours des années 2020 et 2021, en méconnaissance des dispositions précitées de l'article Lp. 410-1 du code de la concurrence de la Polynésie française, par les sociétés Yuan Plantations, Vini Vini Mareyage et Tahiti Nui Fish, soit respectivement 703 282 francs CFP, 37 405 francs CFP et 482 758 francs CFP, alors que les dispositions du II de cet article fixent à 8 900 000 francs CFP le montant maximum de l'amende susceptible d'être infligée à une personne morale par manquement relevé. Le montant total des amendes infligées s'élève ainsi à 1 223 445 francs CFP. L'EURL Taharuu ne peut pas sérieusement soutenir qu'elle ignorait l'interdiction des remises sur les produits de première nécessité prévue par l'article Lp. 410-1 du code de la concurrence de la Polynésie française. Enfin, la Polynésie française fait valoir sans être contestée qu'alors que la marge commerciale des fournisseurs des produits de première nécessité de l'EURL Taharuu était plafonnée par l'arrêté du 7 février 1992 susvisé, les remises accordées ont eu pour conséquence une perte de marge pour ces fournisseurs ou une augmentation de leurs prix de vente par intégration de la remise et, par suite, une hausse du prix de vente aux consommateurs. Dans ces conditions, l'EURL Taharuu n'est pas fondée à soutenir que les amendes en litige sont disproportionnées.

12. En dernier lieu, si l'EURL Taharuu soutient que les sanctions en litige constituent des mesures de rétorsion contre le gérant de la SARL Cap Ingénierie, le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

13. Il résulte de tout ce qui précède et sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée par la Polynésie française, que l'EURL Taharuu n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation de la décision de la directrice de la direction générale des affaires économiques du ministère de l'économie, du budget et des finances de la Polynésie française en date du 17 janvier 2024 ou, à titre subsidiaire, à la réduction du montant total des amendes qui lui ont été infligées. Ses

conclusions à fins d'annulation ou de réduction doivent dès lors être rejetées, ainsi que, par voie de conséquence, celles qu'elle a présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de l'EURL Taharuu est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée Taharuu et à la Polynésie française.

Copie en sera adressée au haut-commissaire de la République en Polynésie française et au ministre des outre-mer.

Délibéré après l'audience du 3 octobre 2025, à laquelle siégeaient :

- M. Carrère, président,
- M. Lemaire, président assesseur,
- Mme Boizot, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe de la Cour le 17 octobre 2025.

Le rapporteur,

O. LEMAIRE

Le président,

S. CARRERE

La greffière,

C. DABERT

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Polynésie française en ce qui le concerne et à tous commissaires 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.