

Paris, le 30 novembre 2021

Le directeur des affaires criminelles et des grâces

La directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

A

Pour attribution

Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel
Monsieur le procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel
Mesdames et Messieurs les procureurs de la République
près les tribunaux judiciaires

Mesdames et Messieurs les directrices et directeurs (régionaux) de l'économie, de l'emploi, du travail
et des solidarités,

Mesdames et messieurs les directrices et directeurs des directions départementales chargés de la
protection des populations

Pour information

Mesdames et Messieurs les premiers présidents des cours d'appel
Monsieur le président du tribunal supérieur d'appel
Mesdames et Messieurs les présidents des tribunaux judiciaires

N° NOR : JUSD2135654 C

N° CIRCULAIRE : CRIM-2021-14/G3 -29.11.2021

N/REF : DP 2021/F/0144/FB1

Titre : Mise en œuvre des pouvoirs de police judiciaire des agents de contrôle de la concurrence, de
la consommation et de la répression des fraudes et traitement des infractions au droit pénal
de la consommation

Annexes :

- Annexe 1 : Organigramme de la DGCCRF et schéma d'organisation territoriale des missions CCRF
- Annexe 2 : Modèle de réquisition
- Annexe 3 : Tableau des pouvoirs des agents de la CCRF
- Annexe 4 : Les convocations en justice
- Annexe 5 : Modèle de convocation devant le tribunal
- Annexe 6 : Modèle de convocation en vue d'une CRPC
- Annexe 7 : Modèle de convention entre les parquets et les DD(ETS)PP et les DREETS
- Annexe 8 : Procédure d'expertise contradictoire
- Annexe 9 : Communication mise en œuvre par la DGCCRF

La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice en son titre IV relatif aux dispositions portant simplification et renforcement de l'efficacité de la procédure pénale, vise à faciliter le travail des acteurs de la chaîne pénale, qu'il s'agisse des enquêteurs, des magistrats du siège ou du parquet et des avocats, à tous les stades de la procédure, afin de renforcer l'efficacité de la réponse judiciaire.

A ce titre, la loi modifie notamment les prérogatives des fonctionnaires et agents auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire, en prévoyant :

- la possibilité de concourir, d'office ou sur instruction du procureur de la République, à la réalisation d'une même enquête avec des officiers ou des agents de police judiciaire¹;
- la possibilité, sur instruction du procureur de la République, de procéder à la mise en œuvre des alternatives aux poursuites prévues par l'article 41-1 du code de procédure pénale²;
- la possibilité, sur instruction du procureur de la République, de notifier une convocation en justice au prévenu³.

Ces nouvelles dispositions s'appliquent aux agents de la CCRF qui sont habilités à rechercher et à constater des infractions, notamment au code de la consommation⁴. L'article L.511-3 du Code de la consommation habilite ainsi les enquêteurs de la CCRF à rechercher et constater les infractions aux dispositions dudit code. Parmi celles-ci⁵ figurent notamment les pratiques commerciales trompeuses, la tromperie ou encore les infractions en matière de démarchage, dont l'abus de faiblesse, autant d'atteintes à l'ordre public économique qui nécessitent une coordination étroite des autorités administrative et judiciaire.

Au sein du ministère chargé de l'Economie, la DGCCRF veille au bon fonctionnement des marchés sous trois dimensions - loyauté, sécurité, concurrence -, au bénéfice des consommateurs et de la compétitivité des entreprises. Elle agit ainsi, notamment, en faveur de la protection économique des consommateurs (information sur les produits et services, contrôle de la loyauté des pratiques commerciales), et en faveur de la sécurité et de la conformité des produits et des services, afin de garantir la sécurité physique des consommateurs. A cet effet, elle décide des suites à donner à ses constatations, qui peuvent être « pédagogiques » (avertissement), « correctives » (mesures de police administrative, telles que les injonctions et les mesures de retrait et rappel) ou, enfin, « répressives » : selon le cas, amendes administratives, ou procès-verbaux pénaux transmis au procureur de la République. Une action résolue à l'encontre des pratiques les plus graves des entreprises fraudeuses, à travers une réponse notamment pénale, a pour objet non seulement la protection du consommateur – protection de son pouvoir d'achat ou de sa sécurité- mais également une concurrence loyale entre les entreprises.

La présente instruction conjointe relative à la mise en œuvre des pouvoirs de police judiciaire par les agents de la CCRF est l'occasion pour la Direction des affaires criminelles et des grâces de fixer des orientations de politique pénale s'agissant du traitement des infractions recherchées et constatées avec les pouvoirs du code de la consommation⁶. Ces directives de politique pénale auront vocation à être déclinées localement par les procureurs généraux et les procureurs de la République et des échanges institutionnels interviendront pour ce faire au niveau régional sous l'égide des procureurs généraux, qui rencontreront annuellement les directeurs régionaux des DREETS, en présence des procureurs de la République du ressort et des directeurs des DDPP⁷. Ces rencontres seront également l'occasion d'évaluer les nouveaux dispositifs mis en œuvre.

¹ Article 28 alinéa 3 du code de procédure pénale (CPP)

² Article 28 alinéa 4 du CPP

³ Article 390-1 du CPP

⁴ Cf annexe 1 relative aux pouvoirs des agents de la CCRF

⁵ Articles L.511-5, L.511-6 et L.511-15 notamment du code de la consommation

⁶ Les agents CCRF sont habilités à relever des infractions qui figurent dans d'autres textes, telle la loi Hoguet sur les agents immobiliers ou encore la loi anticadeau

⁷ Au sein des pôles C des DREETS et des directions départementales sont désignés des agents chargés des relations avec les parquets.

Ainsi, la présente instruction conjointe vient rappeler l'organisation administrative et judiciaire en matière d'infractions au droit de la consommation (I), définir les conditions de mise en œuvre des nouvelles prérogatives des agents de la CCRF en matière de pouvoirs d'enquêtes (II) et de réponse pénale (III), ainsi que les modalités de communication réalisées par les services CCRF (IV).

I) Une organisation administrative et judiciaire au service d'un traitement différencié du droit pénal de la consommation

A) L'organisation administrative⁸

La Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) est constituée d'une administration centrale, de services à compétence nationale et s'appuie sur un réseau de services déconcentrés.

L'administration centrale compte quatre services à compétence nationale, dont le Service national des enquêtes (SNE) : ce service, composé d'environ 80 agents, dispose des compétences et moyens pour traiter les enquêtes de filière, les pratiques émergentes, en particulier dans le secteur du numérique, et les dossiers d'envergure nationale.

Le SNE est régulièrement saisi, en enquête préliminaire ou sur commission rogatoire, en complément d'un service de police judiciaire spécialisée ou non⁹.

Au niveau régional, les agents CCRF affectés dans les pôles C des Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS)¹⁰ réalisent principalement des enquêtes de concurrence, mais également, en matière de consommation, dans le secteur de la viticulture.

Enfin, au niveau départemental, les agents CCRF affectés dans les Directions départementales de la protection des populations (DDPP) ou dans les directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP)¹¹ rattachées au ministère de l'Intérieur et sous l'autorité du préfet de département, réalisent principalement des enquêtes relatives à la protection économique des consommateurs ainsi qu'en matière de sécurité et conformité des produits et des services, alimentaires ou non alimentaires.

B) L'organisation judiciaire

1. Le traitement du contentieux par les juridictions non spécialisées

Destinataires de la majorité des dossiers adressés à l'autorité judiciaire par les agents de la CCRF, les parquets près les tribunaux judiciaires non spécialisés constituent le niveau pertinent de traitement de la plupart des dossiers de droit pénal de la consommation.

Les procureurs de la République doivent s'assurer d'une réponse dynamique et diligente aux procès-verbaux transmis en la matière. En effet, ces dossiers peuvent se satisfaire, pour une majorité d'entre eux dans lesquels les infractions sont simples à caractériser, d'une orientation pénale directement après leur arrivée au parquet. A cet égard, il y a lieu de rappeler les termes de la [dépêche du 9 mars 2012](#) qui conservent toute leur actualité. Les procureurs y sont notamment invités à recourir à l'audition pénale libre par les agents CCRF et à ne réservier le recours aux services de police et de gendarmerie, y compris spécialisés, que pour les cas nécessitant des mesures coercitives ou le recours

⁸ Le terme « autorité chargée de la concurrence et de la consommation » fait référence au chef du SNE, aux Directeurs des DREETS et des DD(ETS)PP dans le code de la consommation.

⁹ Ce service pilote également le réseau d'enquêteurs spécialisés en investigation numérique (équivalent ICC et NTECH).

¹⁰ En Île-de-France, la Direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DRIEETS) ; en outre-mer, les Directions de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS) en Guadeloupe, Martinique, à la Réunion et à Mayotte ; Direction générale de la cohésion et des populations (DGCOPOP) en Guyane ; Direction de la cohésion sociale, du travail, de l'emploi et de la population (DCSTEP) à Saint-Pierre-et-Miquelon.

¹¹ Dans les départements de moins de 400 000 habitants.

à des techniques spéciales d'enquête, ou lorsque des infractions de droit commun sont susceptibles d'être également relevées (escroquerie, homicides ou blessures involontaires).

Lesdits services pourront le cas échéant être co-saisis avec les agents de la CCRF (*voir infra*).

Par ailleurs, les magistrats en charge du droit pénal de la consommation sont invités à mettre en place avec les chefs de service des DD(ETS)PP des rencontres opérationnelles régulières, permettant d'échanger sur les dossiers individuels, en présence, si nécessaire, de l'enquêteur en charge du dossier et du responsable contentieux.

2. Le traitement du contentieux par les juridictions spécialisées

Certains faits de droit pénal de la consommation peuvent revêtir un degré élevé de gravité et de complexité qui justifie une information rapide des juridictions spécialisées, juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) et pôles de santé publique (PSP), dans leurs champs de compétences respectifs.

Les saisines des JIRS en matière de droit pénal de la consommation sont aujourd'hui presque inexistantes, alors que l'article 704 du code de procédure pénale leur permet de se saisir des délits prévus par le code de la consommation, dans les affaires qui sont ou apparaîtraient d'une grande complexité.

Compte tenu de leur expertise en matière de traitement de la délinquance organisée et de leur maîtrise des mécanismes d'entraide pénale internationale, la saisine des JIRS doit pouvoir être envisagée de manière plus régulière dans des dossiers de droit pénal de la consommation relevant des critères de la grande complexité¹², en particulier lorsque :

- des faits sont commis sur plusieurs ressorts, par exemple par des équipes structurées auteurs de pratiques commerciales agressives et de dissimulation d'activité ;
- des faits sont commis au préjudice d'une multitude de victimes et présentent des enjeux financiers importants ;
- la procédure révèle la commission d'infractions de droit commun connexes, telles que les escroqueries en bande organisée.

Par ailleurs, en vertu de l'article 706-2 du code de procédure pénale, les pôles de santé publique (PSP) sont compétents pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des délits en matière de santé publique et d'environnement à trois conditions cumulatives tenant à la qualification juridique des faits, la nature du produit en cause et la grande complexité de l'affaire.

A ce titre, les PSP sont compétents s'agissant des infractions prévues par le code de la consommation, mettant en cause un produit de santé ou destiné à l'alimentation de l'homme ou de l'animal ou auquel l'homme est durablement exposé et qui est réglementé en raison de ses effets ou de sa dangerosité.

Les PSP ont notamment vocation à se saisir dans ce cadre des tromperies techniquement complexes et d'envergure nationale, compte tenu de l'étendue du dommage causé et du niveau de responsabilité en cause. L'aspect international du dossier pourra également constituer un critère.

3. La compétence territoriale

Les critères généraux de compétence territoriale du procureur de la République sont définis à l'article 43 du code de procédure pénale.

Ceux-ci ne font cependant l'objet d'aucune hiérarchisation par la loi de sorte qu'ils sont susceptibles de conduire à des conflits de compétence dans le cadre du traitement quotidien des procédures de

¹² Notamment en matière de rénovation énergétique, de dépannage à domicile ou encore dans le secteur des résidences de tourisme.

droit pénal de la consommation, notamment entre le lieu des faits et le lieu de résidence de l'auteur/lieu du siège social de l'entreprise.

S'agissant des infractions en matière de droit de la consommation, il convient de retenir prioritairement le critère du lieu de résidence de l'auteur/du siège social de l'entreprise, afin notamment, le cas échéant, de favoriser le regroupement des procédures concernant un même professionnel au sein d'un même parquet, au titre de la connexité, par exemple lorsqu'une même pratique commerciale trompeuse est commise par la même société au préjudice de clients domiciliés dans des ressorts différents.

Un tel regroupement est par principe opéré préalablement par la DDPP du siège de la société, qui pourra ainsi présenter la procédure au parquet concerné, ladite procédure compilant, à l'initiative de la DDPP du siège de la société, les procès-verbaux dits intermédiaires dressés par les autres DDPP impliquées.

II) Favoriser une stratégie d'enquête concertée et dynamique

A) Les pouvoirs de police judiciaire des agents de la CCRF

Le premier alinéa de l'article 28 du code de procédure pénale énonce que les fonctionnaires des administrations auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire exercent ces pouvoirs dans les conditions et dans les limites fixées par ces lois, en l'espèce par le code de la consommation.

Tel est le cas des agents de la CCRF, au titre des [articles L.511-3 et L.511-4 du code de la consommation](#).

Ces pouvoirs, variés, sont prévus aux articles L.512-1 à L.512-65 du code de la consommation et sont détaillés en annexe de la présente.

Parmi ceux-ci, la faculté de procéder à une audition libre est visée au deuxième alinéa de [l'article L.512-10 du code de la consommation](#)¹³, qui renvoie explicitement à [l'article 61-1 du code de procédure pénale](#).

B) La cosaisine des agents de la CCRF avec un service d'enquête

1. Cadre juridique

Aux termes du [troisième alinéa de l'article 28 du code de procédure pénale](#), la cosaisine permet désormais aux fonctionnaires de police ou militaires de la gendarmerie, d'une part, et aux agents de la CCRF, d'autre part, de concourir à la réalisation d'une même enquête, avec une concertation et une complémentarité de leurs actions, mais dans les conditions et dans les limites fixées par les lois spéciales leur attribuant des pouvoirs de police judiciaire, chacun conservant ainsi ses prérogatives propres.

Ainsi, les agents de la CCRF ne disposent pas, en vertu des textes régissant leurs pouvoirs de police spéciale, de la possibilité de procéder à une audition dans le cadre contraint d'une garde à vue. Néanmoins, en vertu de l'article 28 alinéa 3 récemment modifié par la loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020, ils peuvent assister les officiers de police judiciaire dans les actes réalisés lors de l'enquête pénale, en ce compris les auditions de garde à vue. Dans le cadre d'une cosaisine, l'assistance à une audition en garde à vue ne nécessite ainsi plus de réquisition.

¹³ Cette audition était appelée « recueil de déclaration » jusqu'à ce que le législateur ait précisé, à cet alinéa, que le procès-verbal devrait comporter les questions auxquelles il était répondu. Il est désormais intitulé « audition ».

De même, l'agent de la CCRF peut désormais, sans réquisition dans le cadre d'une cosaisine, dans le cadre d'une perquisition conduite par un OPJ, accéder aux locaux, rechercher et copier, sous le contrôle de l'OPJ, des documents numériques, pour les exploiter. Il peut, sans dresser procès-verbal distinct, apparaître sur celui de l'OPJ. Dans le cadre de la cosaisine, les saisies peuvent être ensuite confiées pour exploitations aux agents CCRF.

Des actes peuvent également être menés conjointement dans les cas où la loi reconnaît aux agents de la CCRF et aux services de police des pouvoirs identiques (par exemple en matière d'audition libre)¹⁴.

La cosaisine a enfin pour conséquence l'instauration d'un cadre d'échange spontané des pièces de procédure entre les deux services saisis, qui permet de se dispenser d'un accord préalable du procureur¹⁵. Par exemple, l'agent de la CCRF peut transmettre ses éléments de constats et l'officier de police judiciaire les procès-verbaux d'auditions qu'il a réalisé.

La cosaisine doit être distinguée de la réquisition adressée par l'officier de police judiciaire au responsable de la DD(ETS)PP ou du pôle C de la DREETS, en application des articles 60 et 77-1 du code de procédure pénale. La réquisition, qui peut consister en une demande d'analyse technique ou en une assistance à audition ou perquisition, a en effet pour conséquence de faire perdre à l'agent de contrôle ses pouvoirs propres ainsi que les attributions liées à son statut. Cette réquisition doit être écrite et préciser la référence de l'enquête et le nom de l'OPJ (annexe 2).

Elle doit également être distinguée du soit-transmis pour avis envoyé par le procureur de la République qui vise à obtenir un simple éclairage technique sur la procédure.

2. Champ d'application

La cosaisine des agents de la CCRF ne doit être envisagée que dans le champ des infractions pour la constatation desquelles ceux-ci sont compétents, la coexistence d'une infraction connexe (par exemple en matière de tromperie) n'excluant cependant pas cette cosaisine.

De plus, bien que légalement possible quelle que soit l'origine de la procédure, la cosaisine des agents de la CCRF est inopportun dans le cas où une autre administration a dressé procès-verbal (ex. : Direction Générale de l'Alimentation).

La cosaisine des agents de la CCRF avec les services d'enquête (police ou gendarmerie) sera particulièrement opportune pour les affaires à forts enjeux tenant à leur complexité, au secteur d'activités ou au nombre de victimes. Ces affaires sont principalement traitées par le SNE.

Plus précisément, la cosaisine revêt un intérêt particulier pour certaines enquêtes, notamment en matière de tromperie ou de falsification de marchandises et de pratiques commerciales trompeuses avec de nombreuses victimes, mettant en cause une entreprise de taille importante, par exemple en matière de rénovation énergétique.

3. Mise en œuvre pratique

Conformément aux dispositions des articles 12 et 15 du code de procédure pénale, la police judiciaire, qui comprend à la fois les officiers et agents de police judiciaire mais également les fonctionnaires et agents auxquels la loi attribue certaines fonctions de police judiciaire, est exercée sous la direction du procureur de la République.

La décision de cosaisine constitue l'une des prérogatives du procureur de la République, à laquelle le service saisi est tenu de déférer. Les procureurs de la République veilleront toutefois à saisir les agents de la CCRF avec discernement, afin que les cosaisines, en raison de leur fréquence ou de leurs

¹⁴ Cf. annexe 1

¹⁵ Articles D14-2 et D5 du CPP

modalités, ne constituent pas un obstacle à l'exercice par les agents de la CCRF des missions qui leur sont attribuées par la loi.

La cosaisine peut être utilisée aux différents stades de la procédure : ab initio, avant la rédaction d'un procès-verbal par les agents de la CCRF ou après la rédaction de ce procès-verbal, y compris dans le cadre d'une information judiciaire.

Si aucun formalisme n'est attaché à la cosaisine, il convient qu'elle soit matérialisée par un écrit, afin de fixer tant le périmètre des faits visés que les investigations envisagées et leur répartition. Le magistrat veillera par ailleurs, au cours de la procédure, à la fluidité des échanges et de la communication entre les deux services cosaïs.

Le législateur a aussi prévu la faculté d'une cosaisine d'office, c'est-à-dire à l'initiative conjointe des deux services. Cette possibilité garantit une plus grande réactivité dans le traitement des procédures, tout particulièrement celles qui font dès l'origine intervenir services d'enquête et agents de la CCRF, tel un contrôle conjoint opéré dans le cadre du CODAF.

C) Les investigations patrimoniales

Dès lors que la nature du dossier, et notamment l'ampleur de la fraude, le profil ou le patrimoine de l'auteur le justifie, des saisies patrimoniales doivent être envisagées au plus tôt pendant l'enquête. Les agents CCRF, qui ne disposent pas, en vertu de leurs pouvoirs propres, de la possibilité de saisir des biens¹⁶, peuvent en revanche être force de proposition à cet égard auprès du magistrat chargé de l'enquête.

En effet, l'article 131-21 alinéa 3 du code pénal prévoit la possibilité de confisquer tout bien qui est le produit direct ou indirect de l'infraction. Il résulte aussi de l'article 131-21 alinéa 9 du code pénal la possibilité de saisir puis de confisquer en valeur, c'est-à-dire par équivalent. La saisie et la confiscation en valeur peuvent être exécutées sur tous les biens, quelle qu'en soit la nature, dont le condamné est propriétaire ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition. Celles-ci peuvent être envisagées, quel que soit le lien entre le bien et l'infraction, et peu important la date d'acquisition du bien.

A cet égard, dans le cas d'une société dont les pratiques commerciales illicites donnent lieu à paiement par les victimes, les biens saisis peuvent appartenir à la fois au dirigeant, auteur de l'infraction, mais aussi, du fait de la responsabilité pénale des personnes morales, à la société elle-même.

Il est donc possible d'envisager la saisie d'un ou plusieurs des comptes bancaires de la société, à hauteur du produit de l'infraction, y compris si ces comptes bancaires encaissent par ailleurs des sommes ne provenant pas de pratiques commerciales illicites. Que le fondement retenu soit la confiscation du produit ou la confiscation en valeur, il est nécessaire de déterminer le produit de l'infraction, ou encore « l'avantage » retiré de l'infraction.

La jurisprudence ne s'est pas encore prononcée en matière de droit pénal de la consommation. Cependant, en fonction de l'avantage économique tiré du délit, différentes méthodes de calcul du produit de l'infraction peuvent être envisagées¹⁷.

¹⁶ Ils peuvent en revanche saisir –et sans autorisation judiciaire– des produits falsifiés ou impropre à la consommation, ou reconnus non conformes à la réglementation et dangereux, ou revêtus d'une marque contrefaisante ou des produits, objets ou appareils propres à effectuer des falsifications (article L.512-29), ce qui revient à saisir l'objet ou l'instrument de l'infraction.

¹⁷ Lorsque le délit a consisté à faire une économie – par exemple, remplir une bouteille de 100 cl à hauteur de 95 cl – l'avantage infractionnel est égal au coût de production des 5 cl ainsi retenus ; l'enquête devra donc établir ce coût de production, ainsi que le nombre de bouteilles concernées ; Lorsque le délit a eu pour objet ou pour effet d'augmenter le chiffre d'affaires ou d'en créer un, il y a aura lieu d'établir ce chiffre d'affaires. Cependant, le produit de l'infraction ne sera pas égal à ce chiffre d'affaires, pas plus qu'au seul bénéfice net, parfois égal à zéro ou négatif. Il apparaît plus opportun de retenir une valeur médiane, à savoir la marge brute ou excédent brut d'exploitation.

Quoi qu'il en soit, il apparaît nécessaire d'établir dans l'enquête une évaluation du chiffre d'affaires généré par l'infraction et une évaluation de la marge brute, qui peut correspondre, fiscalement, à l'excédent brut d'exploitation (EBE), résultant du chiffre d'affaires concerné. Cette évaluation de la marge brute peut également être faite analytiquement, ou forfaitairement et le choix de la méthode doit être guidé par le souci de la simplicité.

Le calcul du produit infractionnel est utile également pour fixer la peine d'amende qui sera requise ou proposée dans le cadre d'une transaction pénale, dont les modalités de calcul, notamment lorsqu'elle est très élevée, seront exposées au magistrat. En effet, la loi définit les amendes encourues pour les délits du code de la consommation par un plafond fixe (par exemple 300 000 € pour les pratiques commerciales trompeuses), mais aussi par un plafond variable, proportionné aux avantages tirés du délit, de 10 % du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits¹⁸.

Ce type de saisie pendant l'enquête peut également conduire l'entreprise ou son conseil à envisager une issue transactionnelle à la poursuite pénale¹⁹, dans le cadre de laquelle tout ou partie de la saisie pourra être maintenue :

- dans le cadre d'une composition pénale, au titre du « dessaisissement au profit de l'Etat »²⁰ du produit en nature de l'infraction ;
- dans le cadre de la transaction, au titre d'une « obligation tendant à éviter le renouvellement de l'infraction ».

Le ministère public veillera le cas échéant à ce que la confiscation soit effectivement requise à l'audience. A l'occasion de ces réquisitions, il pourra utilement être rappelé que le principe de proportionnalité ne peut faire obstacle à la confiscation d'un bien dès lors que celui-ci constitue le produit de l'infraction et ce, que la confiscation soit prononcée en nature ou en valeur.

En tout état de cause, une meilleure identification des biens saisis par la constitution systématique d'une **cote patrimoniale** dès le stade de l'enquête, le recours à des **réquisitions écrites** du ministère public dans les dossiers complexes, ainsi que la **signalisation des saisies sur le dossier** physique de la procédure ou le rôle d'audience, apparaissent comme autant de gages d'efficacité pour faire face aux exigences de plus en plus importantes quant à la motivation des décisions de confiscations.

III) Adapter la réponse pénale pour une répression renforcée

A) La mise en œuvre par les agents de la CCRF des nouveaux pouvoirs en matière d'alternatives aux poursuites et de convocation en justice

1. Les alternatives aux poursuites

La mise en œuvre d'une mesure alternative aux poursuites, qui pouvait être confiée jusqu'alors à un officier de police judiciaire, un délégué ou un médiateur du procureur de la République, peut désormais être déléguée aux agents et fonctionnaires dotés de pouvoirs de police judiciaire. Cette disposition vise à assurer une meilleure continuité dans le traitement des procédures initiées par ces administrations dans leur champ de compétences.

a) Cadre juridique

L'article 28 du code de procédure pénale a été complété par un quatrième alinéa qui prévoit la possibilité pour les agents des administrations spécialisées dotés de pouvoirs de police judiciaire de procéder à la mise en œuvre de mesures alternatives aux poursuites.

¹⁸ Tel est le cas des pratiques commerciales trompeuses (L132-11) et de la tromperie (L.454-4)

¹⁹ Comme il est décrit au paragraphe III.B de la présente circulaire.

²⁰ Au sens du 2° de l'article 41-2 du code de procédure pénale.

La mise en œuvre d'une procédure alternative aux poursuites suspend la prescription de l'action publique. Elle emporte également des conséquences sur les suites de la procédure dès lors qu'en cas de non-exécution de la mesure alternative imputable à l'auteur des faits, le procureur de la République met en œuvre « sauf élément nouveau » une composition pénale ou engage des poursuites.

La composition pénale, prévue par l'article 41-2 du code de procédure pénale, n'est pas concernée par cette évolution législative et ne peut donc être mise en œuvre directement par les agents de la CCRF.

b) Champ d'application

Compte tenu de la nature du contentieux et des missions dévolues aux agents de la CCRF, seules, en l'état, les mesures visées aux 1^o (procéder à un rappel à la loi) et 3^o (régularisation) de l'article 41-1 du code de procédure pénale, paraissent susceptibles d'être directement mises en œuvre par les agents de la CCRF, au titre des infractions pour lesquelles ils sont compétents²¹.

Les mesures de réparation et de médiation (article 41-1 4^o et 41-1 5^o), qui supposent la détermination d'un préjudice et des compétences spécifiques, n'ont vocation à être envisagées en matière de consommation, qu'en recourant à un délégataire (délégué du procureur, médiateur, structure sanitaire, sociale ou professionnelle).

c) Mise en œuvre pratique et opportunité

Conformément à la circulaire de la DACG du 12 mai 2017, les mesures alternatives aux poursuites sont adaptées aux faits simples, de faible gravité et reconnus par leurs auteurs. Le choix de la mesure alternative appropriée est guidé par la prise en compte de la nature des faits et de la personnalité du mis en cause.

En outre, il importe que la mise en œuvre des alternatives aux poursuites par les agents de la CCRF s'envisage de manière cohérente avec l'échelle des mesures et sanctions susceptibles d'intervenir en matière de droit de la consommation ainsi qu'avec les actions engagées précédemment par ceux-ci vis-à-vis du mis en cause et qui peuvent constituer une première réponse institutionnelle face à des manquements.

En effet, la décision de confier aux agents de la CCRF la mise en œuvre d'une alternative aux poursuites tiendra utilement compte de l'utilisation préalable des pouvoirs propres du code de la consommation lui permettant de mettre en œuvre des « suites » aux effets équivalents : outre les avertissements (ou rappel à la réglementation) qu'elle peut adresser aux professionnels, elle peut aussi adresser des injonctions de se conformer à ses obligations ou de cesser tout agissement illicite (articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de la consommation) ainsi que des injonctions de mettre en œuvre de mesures correctives notamment de formation du personnel (articles L. 521-5 à L. 521-16 du code de la consommation).

Le non-respect de ces mesures peut être sanctionné, selon le cas, par des amendes administratives ou constituer un délit.

²¹ La loi pour la confiance dans l'institution judiciaire définitivement adoptée par le Parlement, en attente de promulgation, qui supprimera dès son entrée en vigueur la possibilité pour les OPJ de prononcer des rappels à loi, est sans incidence sur la possibilité donnée aux agents de la CCRF d'y procéder – ces derniers tenant cette prérogative, sur instruction du procureur de la République, de l'article 28 al. 4 du CPP. A compter du 1er janvier 2023, le rappel à loi sera remplacé par l'avertissement pénal probatoire mesure que les agents de la CCRF pourront également mettre en œuvre, toujours sur instruction du procureur de la République.

2. La délivrance de convocation en justice par agent de la CCRF

a) Cadre juridique

L'article 390-1 du code de procédure pénale a été complété pour ouvrir la possibilité aux agents dotés de prérogatives de police judiciaire de délivrer des convocations en justice.

L'instauration d'une convocation par ces agents contribue, là encore, à une plus grande continuité et rapidité dans le traitement de ces procédures en évitant notamment les décisions rendues par défaut, après citation d'huissier à étude ou à parquet.

Outre les convocations devant le tribunal, ils pourront aussi se voir confier la délivrance des convocations dans le cadre des procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) et de comparution devant le délégué du procureur en vue d'une composition pénale.

b) Champ d'application et mise en œuvre pratique

La convocation en justice par un agent de la CCRF, en pratique au sein des locaux de la DDPP en charge du dossier, n'est possible que dans le champ des infractions pour la constatation desquelles ceux-ci sont compétents.

De plus, en cas de cosaisine, il est préférable que le ministère public confie la délivrance de la convocation en justice au service de police ou de gendarmerie également en charge du dossier. Il en ira de même lorsque le déroulement de l'enquête laissera craindre pour la sécurité de la personne chargée de la délivrance de la convocation.

La convocation devant le tribunal, rédigée par l'agent doté de pouvoirs de police judiciaire, doit contenir un certain nombre d'informations obligatoires à peine de nullité. Elle est signée par le prévenu et l'agent qui la délivre. Une copie est remise au prévenu, qui émarge sur la copie gardée par l'agent.

Il peut être envisagé que les conditions et modalités de mise en œuvre de la délivrance de convocations soient précisées par la voie d'une convention (cf. annexe n°7), tenant compte ainsi de circonstances particulières telles que l'importance du nombre de sièges sociaux dans le ressort territorial de la DREETS ou de la DD(ETS)PP.

Des trames de convocation sont jointes à la présente instruction.

La qualification des faits, objets de la poursuite, relève du seul procureur de la République, qui devra fournir aux agents de la CCRF, dans chaque dossier, une qualification développée précise. En amont, il pourra, s'il le juge utile, solliciter un échange avec l'agent de la CCRF en charge de la procédure, relatif aux éléments nécessaires à l'établissement de cette qualification.

En application des articles 391 et 495-13 du code de procédure pénale, les victimes doivent être avisées de la date d'audience. Cet avis, qui est réalisé par tout moyen (appel téléphonique, courrier...) et doit être acté en procédure, pourra le cas échéant être réalisé par les agents de la CCRF. Il appartiendra dans ce cas au procureur de la République de spécifier aux agents de la CCRF les destinataires de cet avis.

Enfin, les frais de traduction d'une convocation en justice délivrée par un agent de la CCRF relèvent des frais de justice en application des dispositions des articles R. 91 et suivants du code de procédure pénale, celui-ci agissant sous le contrôle du procureur de la République.

Le parquet pourra, par soit transmis, demander aux agents de la CCRF de remettre cette convocation, après réception et analyse de la procédure.

Il pourra aussi le demander, dans le cadre du traitement des affaires dit en temps réel, à l'issue de l'audition par les agents de la CCRF.

Cependant, il apparaît opportun que ce type de demande fasse l'objet d'une concertation préalable, localement, entre le procureur de la République et le DDPP, s'agissant des modalités concrètes de mise en œuvre²², et qu'il soit privilégié dans les cas où :

- la procédure ne concerne qu'un seul mis en cause, ou plusieurs mis en cause entendus le même jour par les agents de la CCRF ;
- l'agent CCRF estime, sans préjudice de la décision qui sera prise par le procureur de la République sur les suites à donner, que les déclarations du ou des mis en cause n'appellent pas d'investigations complémentaires, notamment lorsque l'infraction est reconnue ou que l'infraction paraît établie avec certitude²³.

B) La gradation des poursuites

1. Transaction pénale et composition pénale

L'article L. 523-1 du code de la consommation donne à l'autorité chargée de la concurrence et de la consommation un pouvoir de transaction, sous le contrôle du procureur de la République : il permet à ses agents²⁴ de transiger, après accord du procureur de la République, et de proposer au professionnel mis en cause :

- une « amende transactionnelle », qui est inférieure au « montant maximum de la sanction pécuniaire encourue » ;
- des obligations tendant à faire cesser les infractions, à éviter leur renouvellement et à réparer le préjudice subi par les consommateurs. Parmi ces obligations peuvent donc figurer l'indemnisation des victimes ou la publication de la transaction (y compris par communiqué de presse).

Dans le même temps, les articles 41-2, 41-3 et 41-3-1 A du code de procédure pénale permettent au procureur de la République, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, de proposer une composition pénale à une personne physique ou morale qui reconnaît avoir commis des délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans, ou des contraventions.

Elle consiste en une ou plusieurs mesures, parmi lesquelles l'amende de composition, dont le montant ne peut excéder le montant maximum de l'amende encourue, et l'indemnisation de la partie civile.

Ainsi, la transaction pénale au titre du code de la consommation et la composition pénale peuvent prévoir le même type de mesures, avec les mêmes plafonds d'amende²⁵ et avec la possibilité d'indemniser les victimes.

Particulièrement, les peines encourues étant, en matière de pratiques commerciales trompeuses et de tromperie, possiblement calculées en fonction du chiffre d'affaires, des amendes au montant dissuasif sont susceptibles d'être obtenues dans ce double cadre.

²² Il paraît opportun, notamment, de convenir qu'une attache téléphonique sera prise au préalable par les enquêteurs de la CCRF pour informer le parquet des faits objet de l'enquête, des qualifications envisagées et de la date d'audition finale, lorsque l'affaire présente une certaine complexité.

²³ Par exemple étiquetage en langue étrangère, poursuite de l'activité d'un établissement fermé par arrêté préfectoral, absence de mentions obligatoires sur un contrat type.

²⁴ Uniquement pour les contraventions prévues aux livres I, II, III et IV du code de la consommation, pour les délits qui ne sont pas punis d'une peine d'emprisonnement, prévus aux livres I, II et III, et les délits de pratiques commerciales trompeuse (punis d'une peine d'emprisonnement) prévus aux articles L121-2 à L121-4 du code de la consommation. Cela exclut donc, notamment, les délits de falsification et de tromperie.

²⁵ Pour les personnes morales, le montant maximal de l'amende est égal au quintuple de l'amende encourue par les personnes physiques. En outre, pour un certain nombre de délits (notamment les pratiques commerciales trompeuses et la tromperie), le montant de cette amende de composition peut être portée, de manière proportionnée aux avantages tirés du délit, à 10 % du chiffre d'affaires annuel.

En revanche, seule la composition pénale suppose, aux termes des textes, une reconnaissance des faits par l'auteur et entraîne l'inscription au bulletin n°1 de la personne concernée, physique ou morale²⁶.

Par ailleurs, si la composition pénale est possible pour tous les délits, la transaction pénale est réservée aux infractions pénales visées à l'article [L.523-1 du code de la consommation](#), qui exclut notamment la tromperie.

En tout état de cause, à réception d'une proposition de transaction, le procureur peut décider de la transformer en composition pénale, s'il estime opportun d'obtenir une inscription au casier judiciaire, ou s'il estime la sanction pécuniaire transactionnelle trop faible, au regard des avantages retirés de l'infraction.

2. Les poursuites devant le tribunal correctionnel

La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) qui permet au procureur de la République de proposer une peine d'emprisonnement d'une durée pouvant aller jusqu'à trois ans, sans pouvoir dépasser la moitié de la peine d'emprisonnement encourue, ainsi qu'une peine d'amende qui ne peut être supérieure au montant de la peine d'amende encourue (y compris lorsque celle-ci est définie par la loi proportionnellement aux avantages retirés de l'infraction) mais aussi une peine alternative ou complémentaire de confiscation, devra être privilégiée aux autres voies de poursuite dès lors que les faits sont reconnus, qu'ils revêtent une certaine gravité justifiant le prononcé d'une peine d'emprisonnement, la nécessité d'une inscription au casier judiciaire et d'un premier terme de récidive.

La CRPC devra également être privilégiée en ce qu'elle permet le prononcé de la peine complémentaire de confiscation.

Le choix de la réponse pénale adaptée, entre CRPC et convocation ou citation devant le tribunal correctionnel, devra tenir compte des antécédents et de la coopération avec l'autorité judiciaire.

Pour les faits les plus graves ou de grande complexité, notamment des faits commis au préjudice d'une multitude de victimes ou présentant des enjeux financiers particulièrement importants, par exemple en matière de rénovation énergétique, la voie du déferrement avec ouverture d'information judiciaire pourra être opportunément envisagée.

Enfin, le droit commun permet d'engager la responsabilité pénale d'une personne morale en tant qu'auteur principal d'une infraction commise pour son compte, par ses organes ou ses représentants (art. 121-2 du code pénal).

La responsabilité pénale des personnes morales est prévue par le code de la consommation et a, par ailleurs, depuis le 31 décembre 2005, un caractère général, en ce qu'elle peut être mise en œuvre alors même qu'elle n'est pas spécialement prévue par les textes, pour une infraction particulière.

Afin de faire comparaître valablement une personne morale devant un tribunal, il conviendra d'identifier la personne physique habilitée à la représenter dans le cadre de poursuites pénales, conformément à l'article 706-43 alinéa 1^{er} du code de procédure pénale qui prévoit que « *l'action publique est exercée à l'encontre de la personne morale prise en la personne de son représentant légal à l'époque des poursuites. Ce dernier représente la personne morale pour tous les actes de la procédure. Dans certains cas toutefois, la personne morale peut être représentée par une personne titulaire d'une délégation de pouvoir ou un mandataire de justice.* »

²⁶ A partir du 1er juillet 2021, la composition pénale exécutée devra être inscrite au casier judiciaire des personnes morales en application de l'article 768-1 du code de procédure pénale.

IV) La communication des services CCRF en matière de droit pénal de la consommation

La DGCCRF communique régulièrement sur les affaires relevant du droit pénal de la consommation. Les différentes communications susceptibles d'être réalisées par les services CCRF sont présentées en annexe 9.

A cet égard, les parquets veilleront à tenir les services CCRF avisés des suites pénales données aux dossiers transmis.

Nous vous saurions gré de bien vouloir veiller à la diffusion de la présente instruction et de nous tenir informés de toute difficulté qui pourrait survenir dans sa mise en œuvre, respectivement sous le timbre de la direction des affaires criminelles et des grâces (bureau du droit économique, financier, social, de l'environnement et de la santé publique) et sous le timbre de la direction générale de la CCRF (bureau 3D soutien juridique).

Le directeur des affaires criminelles
et des grâces



Olivier CHRISTEN

La directrice générale de la concurrence,
de la consommation et de la répression
des fraudes



Virginie BEAUMEUNIER