

N° 492692

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE NEWPHARMA

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Benoît Chatard
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies)

M. Bastien Lignereux
Rapporteur public

Sur le rapport de la 9^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 26 novembre 2025

Décision du 14 janvier 2026

Vu la procédure suivante :

La société Newpharma a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler la décision du 18 mai 2020 du directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, lui enjoignant, en application de l'article L. 470-1 du code de commerce, de prendre, dans un délai de vingt-quatre heures, toutes dispositions utiles afin que ne soient proposés à la vente, sur son site internet à destination des consommateurs français, que des gels hydroalcooliques destinés à l'hygiène corporelle dont le prix de vente au détail n'excède pas les prix unitaires maximaux par flacon fixés par le II de l'article 16 du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020. Par un jugement n° 2007912 du 12 juillet 2022, ce tribunal a rejeté sa demande.

Par un arrêt n° 22PA04166 du 19 janvier 2024, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel formé par la société Newpharma contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 18 mars et 18 juin 2024 et le 5 février 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Newpharma demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) le cas échéant, avant dire droit, de renvoyer à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes : « 1/ Comment s'interprète la notion d'obligations contractuelles concernant les contrats conclus par les consommateurs, visée par le sixième tiret de l'annexe à la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 du Parlement européen et du

Conseil relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information et notamment du commerce électronique dans le marché intérieur, à laquelle renvoie l'article 3, paragraphe 3, de ladite directive ? » et « 2/ Le sixième tiret de l'annexe à la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 du Parlement européen et du Conseil relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information et notamment du commerce électronique dans le marché intérieur, auquel il est renvoyé par l'article 3, paragraphe 3, de ladite directive, permet-il à une législation nationale de plafonner les prix de biens, aussi bien dans le marché de gros (fournisseurs en amont) que de détail (vente au consommateur final), commercialisés par un prestataire du commerce électronique établi dans un autre État membre ? » ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 du Parlement européen et du Conseil ;
- le code de la consommation ;
- le code de la santé publique, notamment son article L. 3131-15 ;
- le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 ;
- le décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Benoît Chatard, auditeur,
- les conclusions de M. Bastien Lignereux, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, Rameix, avocat de la société Newpharma ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, dans sa

rédaction applicable au litige : « Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique : (...) 8° Prendre des mesures temporaires de contrôle des prix de certains produits rendues nécessaires pour prévenir ou corriger les tensions constatées sur le marché de certains produits ; le Conseil national de la consommation est informé des mesures prises en ce sens (...) ».

2. Aux termes de l'article 16 du décret du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, alors en vigueur : « I. - Les dispositions du présent article sont applicables à la vente des gels ou solutions hydroalcooliques destinés à l'hygiène corporelle, quelle que soit leur dénomination commerciale. / II. - Les prix de la vente au détail des produits mentionnés au I ne peuvent excéder : / 1° Pour les contenants correspondant à un volume inférieur ou égal à 50 ml, 35,17 euros par litre toutes taxes comprises, soit un prix unitaire par flacon de 50 ml maximum de 1,76 euro toutes taxes comprises ; / 2° Pour les contenants correspondant à un volume supérieur à 50 ml et inférieur ou égal à 100 ml, 26,38 euros toutes taxes comprises par litre, soit un prix unitaire maximum par flacon de 100 ml de 2,64 euros toutes taxes comprises ; / 3° Pour les contenants correspondant à un volume supérieur à 100 ml et inférieur ou égal à 300 ml, 14,68 euros toutes taxes comprises par litre, soit un prix unitaire maximum par flacon de 300 ml de 4,40 euros toutes taxes comprises ; / 4° Pour les contenants correspondant à un volume supérieur à 300 ml, 13,19 euros toutes taxes comprises par litre, soit un prix unitaire maximum par flacon d'un litre de 13,19 euros toutes taxes comprises (...) ». Les dispositions de ce décret ont été abrogées par l'article 52 du décret du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé.

3. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société de droit belge Newpharma proposait en 2020, sur son site internet « www.newpharma.fr », la vente de produits de pharmacie non soumis à prescription et de parapharmacie à des consommateurs français. Par une décision du 18 mai 2020 faisant suite à un procès-verbal du 4 mai 2020, le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a enjoint à cette société de se conformer sous vingt-quatre heures, pour les gels et lotions hydroalcooliques qu'elle commercialisait sur son site, aux prix maximaux prévus par les dispositions citées ci-dessus du décret du 11 mai 2020. Par un jugement du 12 juillet 2022, le tribunal administratif de Paris a rejeté la demande de la société Newpharma tendant à l'annulation de cette décision. La société Newpharma se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 19 janvier 2024 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté son appel formé contre ce jugement.

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il statue sur la méconnaissance alléguée de la directive du 8 juin 2000 par le décret du 11 mai 2020 :

4. Aux termes de l'article 2 de la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 du Parlement européen et du Conseil relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique dans le marché intérieur, dite directive « commerce électronique » : « Aux fins de la présente directive, on entend par : / (...) / h) "domaine coordonné" : les exigences prévues par les systèmes juridiques des États membres et applicables aux prestataires des services de la société de l'information ou aux services de la société de l'information, qu'elles revêtent un caractère général ou qu'elles aient été spécifiquement conçues pour eux. / i) Le domaine coordonné a trait à des exigences que le

prestataire doit satisfaire et qui concernent : / - l'accès à l'activité d'un service de la société de l'information, telles que les exigences en matière de qualification, d'autorisation ou de notification, / - l'exercice de l'activité d'un service de la société de l'information, telles que les exigences portant sur le comportement du prestataire, la qualité ou le contenu du service, y compris en matière de publicité et de contrat, ou sur la responsabilité du prestataire. / ii) Le domaine coordonné ne couvre pas les exigences telles que : / - les exigences applicables aux biens en tant que tels (...) ». Aux termes de l'article 3 de la même directive : « (...) 2. Les États membres ne peuvent, pour des raisons relevant du domaine coordonné, restreindre la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre État membre (...) ».

5. Les dispositions du décret du 11 mai 2020 citées au point 2 doivent être regardées, dans le contexte de pénurie de moyens de protection contre la pandémie de covid-19 où elles sont intervenues, comme conférant à l'accessibilité financière des gels et lotions hydroalcooliques, de manière limitée dans le temps, le caractère d'une propriété indispensable à leur contribution à cette prévention. Les prix plafonds de vente au détail des gels et lotions hydroalcooliques introduits par ce décret relevaient ainsi, dans ces circonstances, d'une exigence applicable à ces biens en tant que tels, au sens du ii) du h) de l'article 2 de la directive du 8 juin 2000 cité au point 4. Par suite et contrairement à ce que soutient la société requérante, la condition de prix posée par le décret du 11 mai 2020 ne relève pas du domaine coordonné par cette directive. Ce motif, qui répond au moyen invoqué devant la cour administrative d'appel tiré de la méconnaissance, par ce décret, des dispositions de l'article 3 de la directive du 8 juin 2000 et dont l'examen n'implique l'appréciation d'aucune circonstance de fait, doit être substitué au motif retenu par l'arrêt attaqué, dont il justifie légalement le dispositif sur ce point. Les moyens d'erreur de droit et d'inexacte qualification juridique des faits dirigés contre le motif retenu par la cour sont, par suite, inopérants et ne peuvent qu'être écartés.

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il statue sur la méconnaissance alléguée du droit primaire de l'Union par le décret du 11 mai 2020 :

6. Aux termes de l'article 34 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « *Les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres* ». Aux termes de l'article 36 du même traité : « *Les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes (...). Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres* ».

7. En vertu de ces dispositions, les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent sont interdites entre les États membres de l'Union européenne. Toutefois, une réglementation ou une pratique nationale qui constitue une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives peut être justifiée par l'une des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, au nombre desquelles figure la protection de la santé, ou par des exigences impératives. Dans l'un et l'autre cas, la mesure nationale doit, conformément au principe de proportionnalité, être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint.

8. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que, pour écarter le moyen tiré de la méconnaissance, par les dispositions du décret du 11 mai 2020 citées au point 2, de l'article 34 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la cour administrative d'appel a jugé que la mesure de plafonnement des prix de vente au détail des gels et solutions hydroalcooliques était justifiée par des raisons impérieuses de protection de la santé des personnes, tenant à la nécessité de garantir l'accessibilité de ces produits pour endiguer la propagation de l'épidémie de covid-19, qu'elle était proportionnée en raison de la brièveté de sa durée d'application sans, par ailleurs, qu'il ressorte des pièces du dossier qui lui était soumis que des mesures moins restrictives auraient, à l'époque, permis de prévenir efficacement la diffusion du virus et, enfin, qu'elle était exempte de discrimination, dès lors notamment que le prix maximal s'appliquait indistinctement à toute vente effectuée en France dans les mêmes conditions. En statuant ainsi, la cour, qui a suffisamment motivé son arrêt sur ce point, n'a pas inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis et n'a pas commis d'erreur de droit.

9. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il y ait lieu de transmettre de questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne en l'absence de doute raisonnable quant à l'interprétation des règles invoquées, la société Newpharma n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

10. Il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante, la somme que demande la société Newpharma au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de la société Newpharma est rejeté.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société Newpharma et au ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, du tourisme et du pouvoir d'achat.

Délibéré à l'issue de la séance du 26 novembre 2025 où siégeaient : M. Denis Piveteau, président adjoint de la section du contentieux, président ; M. Bertrand Dacosta, Mme Anne Egerszegi, présidents de chambre ; M. Nicolas Polge, M. Vincent Daumas, M. Olivier Yeznikian, Mme Rozen Noguellou, M. Christophe Barthélemy, conseillers d'Etat et M. Benoît Chatard, auditeur-rapporteur.

Rendu le 14 janvier 2026.

Le président :
Signé : M. Denis Piveteau

Le rapporteur :
Signé : M. Benoît Chatard

La secrétaire :
Signé : Mme Nathalie Planchette

La République mande et ordonne au ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, du tourisme et du pouvoir d'achat en ce qui le concerne ou 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.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :