

**AVIS concernant le projet de loi modifiant les livres I<sup>er</sup>, VI et XV du Code de droit économique et l'arrêté royal à adopter dans ce cadre-ci pour prendre des mesures afin de protéger les intérêts légitimes des consommateurs face aux pratiques commerciales ou de vente agressives ou trompeuses**

Le projet de loi modifiant les livres I<sup>er</sup>, VI et XV du Code de droit économique (DOC 55 2473) contient la disposition suivante : « Dans le cadre de visites non sollicitées d'une entreprise au domicile d'un consommateur ou d'excursions commerciales organisées par une entreprise qui ont pour but ou pour effet de promouvoir ou de vendre des produits aux consommateurs, afin de protéger les intérêts légitimes des consommateurs face aux pratiques commerciales ou de vente agressives ou trompeuses, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pour les secteurs qu'il désigne, prendre des mesures afin de protéger les intérêts légitimes des consommateurs face aux pratiques commerciales ou de vente agressives ou trompeuses. De telles dispositions sont proportionnées, non discriminatoires et justifiées par des motifs liés à la protection des consommateurs ».

Cet arrêté aura le mérite de revenir sur un problème récurrent qui lèse principalement les personnes les plus vulnérables. **Nous souhaiterions donc attirer votre attention sur plusieurs éléments qui devraient être renforcés de façon à garantir l'effectivité optimale de cette protection et qui sont entièrement en ligne avec le cadre européen :**

1. Interdiction ou limitation des ventes hors de l'entreprise et des ventes à distance ;
2. Garantie d'un salaire non lié aux résultats au bénéfice des travailleuses et travailleurs actifs dans le secteur ;
3. Caractère obligatoire de la confirmation écrite et d'une feuille d'information, avec une attention particulière pour les ménages bénéficiant du tarif social ;
4. Délai de rétractation lié à l'envoi de la confirmation écrite ;
5. Présomption de nullité pour certains contrats ;
6. *Opt-in* et sanctions pour le démarchage téléphonique ;
7. Des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ;
8. Un rôle plus actif de l'inspection économique.

Nous présentons ci-dessous chacun de ces points en détail. Nos remarques s'appliquent entièrement aussi au démarchage relatif aux achats groupés d'énergie.

**1. Interdiction ou limitation des ventes hors de l'entreprise et des ventes à distance**

Il nous semble pertinent, profitant de cette opportunité de rouvrir le débat, d'inclure dans une future loi une limitation des ventes à distance et des ventes hors de l'entreprise, en dehors des

ventes au domicile et des ventes en excursion concernées par ce projet de loi et par cet arrêté.

Le porte-à-porte est, certes, générateur de beaucoup de problèmes, mais – le Covid l'a démontré – il peut renaître de ses cendres lorsqu'on y place des limites. Il est donc indispensable d'aborder toute la problématique si l'on veut que ce qui n'est plus autorisé par la porte ne le soit plus non plus via le téléphone ou l'ordinateur.

Rappelons que depuis la directive 2005/29/CE, les interdits ont été revus à la hausse puisque, désormais modifiée (2019/2161), elle permet aux Etats membres de prendre certaines mesures de protection des consommateurs lors des ventes à domicile ou dans les excursions commerciales. Ainsi, à l'article 3 de la directive de 2005, les paragraphes 5 et 6 sont remplacés par le texte suivant :

*« 5. La présente directive n'empêche pas les États membres d'adopter des dispositions visant à protéger les intérêts légitimes des consommateurs face aux pratiques commerciales ou de vente agressives ou trompeuses s'inscrivant dans le cadre de visites non sollicitées d'un professionnel au domicile d'un consommateur ou d'excursions commerciales organisées par un professionnel qui ont pour but ou pour effet de promouvoir ou de vendre des produits aux consommateurs. De telles dispositions doivent être proportionnées, non discriminatoires et justifiées par des motifs liés à la protection des consommateurs.*

*6. Les États membres notifient sans tarder à la Commission toute disposition nationale adoptée au titre du paragraphe 5, ainsi que toute modification ultérieure. La Commission fait en sorte que ces informations soient facilement accessibles aux consommateurs et aux professionnels sur un site internet créé à cet effet ».*

Cette modification ne vise pas les ventes à distance, qui n'étaient pas non plus visées par la directive de 2005. **Rien n'empêche donc les Etats de prendre des mesures de protection et même d'interdire les ventes à distance ou les ventes hors entreprises (sauf les ventes à domicile et en excursions) s'ils le jugent nécessaire.**

*Mesure préconisée à adopter par le législateur : modifier le Code de droit économique pour interdire les ventes hors de l'entreprise (sauf ventes au domicile et ventes en excursion dès lors que le droit européen n'autorise pas leur interdiction) et les ventes à distance.*

## **2. Garantie d'un salaire non lié aux résultats au bénéfice des travailleuses et travailleurs actifs dans le secteur**

Ce qui n'est pas interdit doit toutefois être réglementé dans le sens d'une plus grande protection des consommateurs. Le but ici est d'empêcher que des personnes ne concluent des contrats qui

leur nuisent en se laissant persuader ou induire en erreur par des démarcheurs trop persuasifs.

Pour éviter cela, il faut agir en amont : tout d'abord, en mettant un premier frein qui est aussi une reconnaissance du statut extrêmement précaire des personnes qui sont envoyées sur le terrain pour convaincre d'autres à conclure des contrats qui profitent surtout aux fournisseurs d'énergie sans tenir compte des intérêts légitimes des usagers. **Pour éviter cette situation, il est nécessaire de garantir à ces travailleuses et travailleurs un salaire horaire non lié aux résultats, à l'instar de ce qui se fait pour certaines [récoltes de fonds dans la rue](#).**

*Mesure préconisée : les contrats conclus par des démarcheurs dont le salaire est lié au nombre de contrats qu'ils réussissent à signer sont présumés nuls et annulables hors délai de rétractation.*

### **3. Caractère obligatoire de la confirmation écrite et d'une feuille d'information, avec une attention particulière pour les ménages bénéficiant du tarif social**

**Il est ensuite nécessaire de modifier le Code de droit économique** en le calquant sur l'accord « Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz » **et suspendre la conclusion du contrat à l'envoi d'une confirmation écrite par le consommateur au fournisseur dans tous les cas : ventes hors de l'entreprise, y compris les ventes au domicile ou de porte-à-porte, et ventes à distance, y compris les ventes par téléphone.**

Cet accord prévoit que « *la confirmation expresse du consommateur peut être transmise au fournisseur via la poste, e-mail, fax, tout autre support durable ou par un autre moyen de communication électronique (qui a comme seul objectif l'enregistrement de l'accord exprès du consommateur)* ». Seul cet envoi peut rendre le consentement du consommateur expressément notifié au fournisseur. Il permet un temps de réflexion et éventuellement de consultation de travailleurs sociaux.

Des mesures additionnelles devraient aussi être adoptées pour garantir la protection des victimes de démarchage abusif dans le contexte de la vente à domicile de contrats d'énergie. **Notamment, il faudrait limiter les modalités d'information et de signature au travers d'une tablette lors d'un démarchage en porte à porte** : en obligeant, par exemple, le démarcheur à communiquer toutes les informations pertinentes via une feuille d'information (idéalement standardisée) en support papier que le consommateur devrait signer avant de pouvoir signer le contrat via une tablette (système de « double confirmation »).

Une telle feuille d'information devrait contenir, à tout le moins, les éléments suivants :

- Le fait que, après avoir signé le contrat, le consommateur changera de fournisseur d'énergie ;
- L'identité du fournisseur d'énergie avec lequel il a conclu un nouveau contrat ;

- Le prix annuel total du contrat qu'il a conclu ;
- La date proposée à partir de laquelle le nouveau contrat prendra effet ;
- Le fait qu'il dispose d'un droit de rétractation, en précisant le délai exact de rétractation, la date à laquelle le délai de rétractation commence à courir ;
- Les démarches que le consommateur doit entreprendre pour se rétracter du contrat ;
- Le fait que le nouveau fournisseur d'énergie se charge de résilier le contrat en cours et de faire les démarches nécessaires pour activer le nouveau contrat.

**Une attention particulière devrait être portée si le ménage bénéficie du tarif social.** Vu que le tarif social est appliqué par tout fournisseur d'égale manière et qu'un changement de fournisseur ne modifiera en rien le prix payé par le bénéficiaire du tarif social, des limitations très strictes devraient être prévues pour éviter qu'un éventuel changement de fournisseur se fasse sous de faux prétextes et engendre des complications administratives pour le consommateur, voire même la perte du tarif social<sup>1</sup>. Concrètement, des explications concernant le tarif social, y compris les conséquences du changement de fournisseur dans ce cas, devraient être toujours fournies dans le cadre d'une vente à domicile et ces informations devraient être aussi clairement reprises dans la feuille d'information obligatoire évoquée ci-dessus.

*Mesure préconisée : les contrats conclus hors entreprise et à distance doivent obligatoirement être confirmés par écrit et envoyés par les consommateurs aux fournisseurs ; lorsque le support durable est un support informatique, il y a lieu de prévoir une feuille d'information en support papier reprenant toute une série d'éléments concrets.*

#### **4. Délai de rétractation lié à l'envoi de la confirmation écrite**

En lien avec le point précédent, **le délai de rétractation ne devrait commencer qu'à partir de l'envoi de la confirmation écrite, c'est-à-dire, quand le consentement du consommateur est clairement exprimé.** Ce qui pose problème actuellement, c'est le fait que les consommateurs signent parfois un document qui est présenté comme une simple demande d'information, en ignorant souvent qu'il s'agit d'un vrai engagement. Dans cette situation, seul le geste de renvoi du contrat écrit devrait pouvoir être interprété comme l'expression du consentement et donner aussi une date certaine à l'origine du délai de rétractation.

Dans les amendements, la volonté semble d'étendre ce délai à 30 jours. Cependant, si ce délai commence lors de l'envoi de la confirmation écrite par le consommateur une telle extension n'est

---

<sup>1</sup> En Wallonie, le risque qu'un ménage perde le tarif social en changeant de fournisseur existe. Un consommateur qui est client protégé régional en Wallonie peut seulement avoir le tarif social s'il est fourni par le GRD. Par conséquent, s'il signe un contrat chez un fournisseur commercial il perdra automatiquement ce tarif.

pas nécessaire, d'autant plus qu'elle est parfois contraire aux intérêts des consommateurs qui veulent que leur contrat entre rapidement en vigueur.

*Mesure préconisée : le délai de rétractation est maintenu à 14 jours mais le point de départ du délai ne commence à courir que lorsque le consommateur confirme son contrat en l'envoyant au fournisseur.*

## **5. Présomption de nullité pour certains contrats**

**Il serait intéressant aussi de réfléchir aux contrats qui nuisent réellement aux intérêts des consommateurs et d'établir une présomption de nullité lorsque par la suite et hors délai de rétractation les consommateurs se rendent compte que leur consentement a été vicié.**

Dans ce sens, il faudrait dresser une liste de situations problématiques, comme c'est déjà le cas par rapport aux clauses abusives dans le Code de droit économique ou dans la liste établie par la directive 2019/2161 dans son annexe I, « pratiques commerciales réputées déloyales en toutes circonstances ». Voici quelques situations à titre d'exemple qui pourraient être explicitement reprises dans une telle liste de pratiques déloyales (voir l'annexe cité pour davantage d'exemples) :

- Effectuer des visites personnelles au domicile du consommateur en ignorant sa demande de voir le professionnel quitter les lieux ou de ne pas y revenir ;
- Présentation des droits conférés au consommateur par la loi comme constituant une caractéristique propre à la proposition faite par le professionnel ;
- Démarcher une personne qui bénéficie du tarif social et qui n'a dès lors aucun intérêt à changer de fournisseur ;
- Conclusion d'un contrat professionnel sans numéro de TVA ;
- Conclusion d'un contrat par une personne sous administration provisoire.

Dans ce même ordre d'idées, une présomption de nullité devrait accompagner toute infraction aux dispositions de l'accord « Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz » relatives aux techniques de vente, en particulier lorsque la disposition suivante de l'accord n'est pas respectée : « *Les fournisseurs d'énergie et les tiers auxquels ils font appel (...) n'abusent pas de la faiblesse du consommateur ; il est ainsi interdit d'offrir ou de conclure des contrats avec des consommateurs qui manifestement ne sont pas capables de juger la portée du contrat proposé. Ils se comportent de manière particulièrement réservée vis-à-vis des personnes âgées, moins valides et défavorisées* ». Le groupe des personnes qui ne parlent pas la langue dans laquelle le démarcheur s'exprime ou dans laquelle le contrat est rédigé devrait aussi être ajouté à cette

énumération. Le comportement « *de manière particulièrement réservée* » cité dans cette disposition devrait être davantage défini pour plus de clarté et de sécurité juridique.

Une application plus stricte de ces dispositions commence aussi par le traitement plus rapide des plaintes introduites par les consommateurs via le point de contact facilité par l'inspection économique, qui peut être chargé d'établir aussi de manière exhaustive le contenu de la feuille d'information évoquée au point 3 de cet avis.

*Mesure préconisée : établir une liste de contrats présumés nuls pour défaut de consentement et relevant des pratiques commerciales réputées trompeuses ou agressives.*

## **6. Opt-in et sanctions pour le démarchage téléphonique**

Dans la ligne de nos arguments présentés au point 1 ci-dessus, **la limitation du démarchage téléphonique est également absolument cruciale pour une protection effective des consommateurs.**

Une [proposition de loi](#) récente en France visant à interdire le démarchage téléphonique explique que : « *De nombreux pays européens, comme l'Allemagne, le Danemark ou encore le Portugal, ont néanmoins assujéti les numéros de téléphone au même régime que celui prévu par le RGPD en optant pour un système reposant sur le recueil préalable du consentement du consommateur. Ainsi, au Danemark, le consentement préalable du consommateur à être démarché téléphoniquement est requis (sous réserve d'exceptions dans les domaines de la presse, des assurances ou d'abonnements aux services de secours et au transport sanitaire). En Allemagne, un consommateur ne peut être appelé à des fins publicitaires par une entreprise sans lui avoir donné son consentement exprès. L'Association de défense des consommateurs au Portugal, DECO, a par ailleurs constaté une baisse des plaintes de consommateurs suite à la mise en place, en 2012, de l'opt in. Enfin, face à l'échec de la liste d'opposition, le Royaume Uni a également fait le choix de l'opt in en 2018. Désormais, les entreprises doivent s'assurer qu'elles ont le consentement du destinataire avant d'appeler* ».

**Il faudrait donc aller plus loin quant au démarchage téléphonique, notamment en introduisant l'« opt-in » que les amendements présentés prévoient déjà pour le démarchage en porte à porte, et en prévoyant également des sanctions.**

Pour les contrats par téléphone, il existe déjà une liste sur laquelle les usagers peuvent s'inscrire pour refuser les appels publicitaires et le télémarketing : c'est la liste « [Ne m'appellez plus](#) ». Il nous semble que cette liste n'est peut-être pas assez connue. Il devrait être aussi interdit de contacter par téléphone ou par d'autres moyens les ménages qui ont apposé un sticker « pas de démarchage » sur leurs boîtes à lettres ou qu'ont clairement exprimé sa volonté de ne pas vouloir



être démarchés. Une telle interdiction existe déjà [au Luxembourg](#).

Par ailleurs, les consommateurs peinent souvent à comprendre comment leurs données (y compris leur numéro de téléphone et l'identité de leur fournisseur actuel) ont été obtenues par les démarcheurs. Des exigences supplémentaires de transparence et de contrôle par rapport à la protection des données des consommateurs devraient être imposées aux fournisseurs et aux sous-traitants quant à l'obtention et l'usage de ces données, y compris pour vérifier que ces acteurs commerciaux ne visent pas délibérément des consommateurs vulnérables.

*Mesure préconisée : prévoir un consentement préalable aux démarchages téléphoniques et des sanctions ; populariser la liste des appels non désirés ; davantage d'exigences de transparence et de contrôle par rapport à la protection des données des consommateurs.*

#### **7. Des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives**

La directive 2019/2161 introduit, dans son article 3.6) modifiant l'article 13 de la directive 2005/29/CE, l'impératif selon lequel « les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales adoptées conformément à la présente directive et **prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de ces sanctions. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives** ».

En décembre 2021, la Commission européenne a publié trois guides sur l'interprétation et l'application de différentes directives européennes sur la protection des consommateurs, y compris [un guide sur la directive 2005/29/CE](#) sur les pratiques commerciales déloyales, dont le démarchage abusif. Ce guide rappelle, entre autres, qu'en cas d'infraction aux législations en vigueur, l'intention de l'auteur n'est pas une condition nécessaire pour l'imposition de sanctions.

L'existence de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives est absolument cruciale pour garantir les droits de consommateurs. A titre d'exemple, le régulateur britannique (Ofgem) a imposé des sanctions millionnaires à des fournisseurs qui menaient des pratiques abusives en termes de démarchage par porte à porte<sup>2</sup>. Ces sanctions exemplaires ont rapidement réduit la prévalence du démarchage abusif dans le marché de l'énergie au Royaume-Uni.

Un parallèle intéressant peut être fait ici avec le droit européen antidiscriminatoire et la manière dont le droit belge a transposé les directives en la matière. En effet, les directives européennes d'égalité de traitement prévoient également que chaque sanction se doit d'être effective, proportionnée et dissuasive (exactement la même terminologie). C'est dans cette perspective que

<sup>2</sup> Le fournisseur SSE a dû payer [une amende](#) de 10,5 millions de livres en 2013 car il « n'avait pas mené ses activités de vente de manière à fournir une information claire et précise aux consommateurs sur les prix et l'épargne estimé leur permettant de prendre une décision informée sur le fait de changer ou non de fournisseur », et ce de façon récurrente et pendant une longue période.

le droit belge a créé un système d'indemnisation forfaitaire pour les victimes, assurant un système de sanctions et de réparations effectives dans la lutte contre les discriminations<sup>3</sup>.

Un rapport d'experts sur la transposition, dans les lois fédérales du 10 mai 2007 de lutte contre la discrimination, des directives européennes antidiscriminatoires est inspirant : il faut « garantir qu'en cas de discrimination, **la victime bénéficiera d'un recours effectif lui permettant d'obtenir réparation et que l'auteur de la discrimination s'exposera à des sanctions** »<sup>4</sup>.

Le rapport d'experts précise qu'il s'agit ici d'évaluer « si, lorsqu'il y a discrimination, les victimes bénéficient d'un accès effectif à la justice leur permettant d'obtenir réparation et si l'auteur de la discrimination est confronté à un risque réel de sanction effective, proportionnée et dissuasive [...] La pratique révèle-t-elle des lacunes ou obstacles, résultant des textes de loi eux-mêmes ou des modalités de leur mise en œuvre, compromettant l'objectif d'assurer aux victimes [...] le droit à un recours effectif et à une réparation du préjudice subi ? »<sup>5</sup>.

Autrement dit, derrière cette question de la « sanction effective, proportionnée et dissuasive », l'on trouve notamment celle de la réparation des victimes (en plus de celle des sanctions administratives, voire pénales, voir point 8). En lien avec le point suivant, **nous constatons en pratique que les sanctions ne sont pas suffisantes à l'heure actuelle et qu'il faudrait effectivement prévoir des mécanismes de sanctions plus clairs, effectifs et percutants, comprenant une réparation (le cas échéant sous forme de dommages et intérêts forfaitaires) pour la personne lésée.**

Il faut viser des sanctions réparatrices qui replacent les personnes lésées dans leurs droits, comme le fait l'accord « Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz » :

*« Sans préjudice des sanctions prévues dans les différents lois et arrêtés d'exécution et de toutes les autres formes de dédommagement, toute infraction aux dispositions du présent accord, à constater par l'Inspection économique en rapport avec les contrats conclus hors*

---

<sup>3</sup> Le gouvernement n'ignore pas qu'une telle forfaitarisation de l'indemnisation est totalement inusuelle dans le droit belge de la responsabilité – si l'on excepte le droit du travail. Il convient cependant de souligner que si l'on fait le choix de restreindre le volet pénal de la lutte contre la discrimination, l'introduction de tels dommages et intérêts forfaitaires est impérative aux fins que le droit belge continue à offrir une « sanction effective, proportionnée et dissuasive » des discriminations, ainsi que l'exigent les directives communautaires. Voir considérant 6 et article 25 de la directive « refonte » ; considérant 35 et article 17 de la directive 2000/78 ; considérant (22), article 6 et 8 quinquies de la directive 2002/73 ; CJCE, 10 avril 1984, von Colson, aff. 14/83, Rec. p. 1891, pt. 28. Voir également les travaux parlementaires de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, DOC 51 2722/001, p. 27.

<sup>4</sup> Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, Rapport 2018, p. 21.

<sup>5</sup> Commission d'évaluation, § 29.



établissement et par téléphone, donne lieu :

- au remboursement immédiat au consommateur de toutes les factures qu'il a payées ;
- au rétablissement immédiat du consommateur dans son ancienne relation contractuelle. L'ancien fournisseur d'énergie reprend le consommateur gratuitement, aussi rapidement que les possibilités techniques le permettent.

*Les sanctions civiles ci-avant mentionnées sont applicables, que l'infraction ait été commise par le fournisseur d'énergie même ou par un vendeur tiers qui agit en son nom ».*

Par rapport à la reprise du consommateur par l'ancien fournisseur, cela devrait donc se faire aux mêmes conditions contractuelles qui existaient, c'est-à-dire, le consommateur doit être rétabli dans son ancien contrat avec son ancien fournisseur et récupérer son ancien tarif.

Enfin, **il faudrait aussi prévoir explicitement qu'une entreprise ne peut continuer sa relation commerciale avec un sous-traitant coupable de démarchage abusif sans être exposée à une sanction augmentée**, la poursuite de la relation pouvant alors être qualifiée de circonstance aggravante.

*Mesure préconisée : prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ; prévoir une réparation pour la personne lésée, le cas échéant sous forme de dommages et intérêts forfaitaires, dispositif qui existe déjà dans d'autres domaines (ex. au bénéfice de victimes de discrimination, au bénéfice de victimes d'une interruption fautive de fourniture d'énergie, ....) ; insérer la disposition de l'accord ci-dessus dans le Code de droit économique ; prévoir des majorations si une entreprise continue sa relation commerciale avec un sous-traitant coupable de démarchage abusif.*

## **8. Un rôle plus actif de l'inspection économique**

L'inspection économique du SPF Economie propose de temps à autre des « transactions administratives » aux fournisseurs qui démarchent abusivement. **Cependant, nous constatons que quand ces transactions sont trop importantes, les fournisseurs refusent parfois de les payer, tablant sur leur constat selon lequel la justice n'opère généralement pas de suivi et ne sanctionne presque jamais pour de telles pratiques, même si le Code de droit économique prévoit des sanctions qui sont sur papier très lourdes.**

Il faudrait donc introduire le mécanisme suivant : si l'inspection économique identifie une infraction et dresse un procès-verbal, elle doit transmettre le dossier au Parquet. Soit ce dernier poursuit et inflige une sanction pénale, soit il ne poursuit pas, et alors le SPF devra imposer lui-

même une sanction administrative effective et dissuasive. Si l'entreprise décide de ne pas payer l'amende, le dossier retournerait alors au Parquet<sup>6</sup>.

*Mesure préconisée : introduction d'un mécanisme visant à assurer le suivi des infractions constatées par l'inspection économique du SPF Economie.*

---

<sup>6</sup> Il y a de nouveau ici un parallèle (partiel) avec le droit antidiscriminatoire, où, par exemple, un [arrêté d'exécution](#) du gouvernement bruxellois introduit un tel système. Voir article 1<sup>er</sup> : « Le procès-verbal qui constate une infraction [...] est transmis par recommandé en un exemplaire au Procureur du Roi dans les quinze jours qui suivent l'audition du contrevenant. [...] Le procureur du Roi notifie au fonctionnaire dirigeant du Service d'Inspection régionale dans les quarante-cinq jours de la date d'envoi du procès-verbal sa décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre le contrevenant. Ce délai est suspendu si le procureur du Roi notifie dans ce délai au fonctionnaire dirigeant du Service d'Inspection régionale sa décision d'ordonner un complément d'enquête pour lui permettre d'apprécier en toute connaissance de cause s'il y a lieu de poursuivre le contrevenant ou de lui proposer de mettre fin à l'action publique ».