

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 231.504 du 10 juin 2015

G./A.211.079/VI-20.107

En cause : **la société anonyme VOSSEN & Co,**

ayant élu domicile chez
Me Damien JANS, avocat,
chaussée de La Hulpe, n° 177/6,
1170 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par la Ministre des
Affaires sociales et de la Santé publique,

ayant élu domicile chez
Me Jean-François DE BOCK, avocat,
chaussée de Waterloo, n° 612,
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 18 décembre 2013, la société anonyme VOSSEN & Co demande l'annulation "du procès-verbal d'audition de Madame Elisabeth VOSSEN, administratrice de la requérante, du 18 octobre 2013, dressé par Monsieur Michel VAN BREUSEGEM, enquêteur, officier de police judiciaire, aux termes de laquelle, à la demande du service CITES du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, il apparaît que des scellés administratifs ont été posés sur 33,2 kg d'huiles essentielles Jatamansi appartenant à la requérante".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Le dossier administratif a été déposé.

M. l'Auditeur au Conseil d'Etat, Raphaël BORN, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. Elles ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 20 avril 2015, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 20 mai 2015 à 10 heures.

Par un courrier du 18 mai 2015, la partie adverse a informé le Conseil d'Etat de l' "abrogation de l'acte attaqué".

M. le Conseiller d'Etat, David DE ROY, a exposé son rapport.

Me Damien JANS, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Joy MOENS, *loco*, Me Jean-François DE BOCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. l'Auditeur, Raphaël BORN, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

III. 1. La requérante a pour objet social, notamment, d'importer et d'exporter des produits naturels, dont des huiles essentielles.

Elle importe du Népal en Belgique depuis une dizaine d'années des bouteilles d'huiles essentielles de Jatamansi.

III. 2. Le 21 septembre 2012, la requérante a obtenu de l'organisme népalais de gestion de la Convention sur le commerce international des espèces de la faune et de la flore sauvages menacées d'extinction, en abrégé CITES, l'autorisation d'exporter 33,2 kg d'huile de Jatamansi.

III. 3. Le 8 novembre 2012, une firme française dénommée IN-LUSTRYS a pris contact avec les services français et européen compétents pour la mise en œuvre de la CITES.

Elle leur a demandé confirmation de l'information selon laquelle l'importation de l'huile essentielle de Jatamansi était désormais interdite. Elle avait, en effet, eu connaissance de ce que, malgré cette interdiction, une société belge continuait l'importation de cette huile.

III. 4. Le même jour, cette demande a été transférée au service CITES belge du service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, plus particulièrement à Anne VANDEN BLOOK, attaché.

Cette dernière a répondu directement à la firme IN-LUSTRYS en lui confirmant l'information communiquée. Elle lui a aussi demandé les coordonnées de la société belge important l'huile essentielle litigieuse.

III. 5. Le 29 janvier 2013, Anne VANDEN BLOOK a signalé à la Division de Recherches 7 de la Police judiciaire fédérale de l'arrondissement de Bruxelles les faits reprochés à la requérante.

III. 6. Le 1^{er} février 2013, Michel VAN BREUSEGEM, enquêteur et officier de police judiciaire, a dressé un *pro justitia* à charge de la requérante indiquant qu'il procèderait à une saisie judiciaire des bouteilles d'huiles essentielles en date du 4 février 2013.

Cette saisie se fonde sur la circonstance qu'un permis d'importation du CITES-Belgique aurait dû être joint au permis d'exportation du CITES-Népal.

III. 7. La saisie judiciaire a eu lieu le 4 février 2013. Une première audition d'Elisabeth VOSEN, administratrice de la requérante, s'est tenue le même jour.

III. 8. Le 20 février 2013, Elisabeth VOSEN a, une nouvelle fois, été entendue par la police judiciaire.

Il ressort, entre autres, du procès-verbal de cette deuxième audition que Elisabeth VOSEN avait elle-même pris l'initiative de s'informer auprès de la société de logistique CEVA d'Anvers pour savoir si la manière dont cette société s'acquittait des formalités d'entrée du produit était correcte. Cette initiative faisait suite à l'inquiétude exprimée par un client français de la requérante. Cette dernière a aussi indiqué qu'elle avait reçu plusieurs autorisations administratives pour l'importation de l'huile essentielle en cause, sans que cela ne suscite de réaction des autorités compétentes.

III. 9. Par une lettre du 12 juin 2013, Madame le Procureur du Roi a informé le conseil de la requérante que l'affaire était classée sans suite.

Au préalable, elle s'est toutefois livrée à une analyse juridique détaillée pour faire apparaître le caractère irrégulier des importations de la requérante, au regard de la réglementation CITES.

Le courrier concluait en précisant que les services du service public fédéral Santé publique seraient informés de la décision de classement sans suite et qu'ils pouvaient, le cas échéant, infliger une amende administrative à la requérante.

III. 10. Le 4 octobre 2013, Madame le Procureur du Roi a notifié à Michel VAN BREUSEGEM que les scellés étaient levés.

III. 11. Le 18 octobre 2013, Elisabeth VOSSSEN a de nouveau été entendue par Michel VAN BREUSEGEM.

Celui-ci l'a informée que, suite à la décision du Parquet de Bruxelles, la saisie judiciaire était levée mais qu'à la demande du Service CITES, du service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, les 33,200 kg d'huile essentielle de Jatamansi faisaient à présent l'objet de scellés administratifs.

Le procès-verbal de cette audition est présenté comme formant l'acte attaqué et est libellé comme suit :

" VERHOORBLAD
[...]
Wij, VAN BREUSEGEM MICHEL, rechercheur, Officier van Gerechtelijke Politie, geven aan:

Naam, Voornaam Vossen Elisabeth Anne
[...]

vóór het verhoor een beknopte mededeling van de feiten waarover hij zal worden verhoord, meer bepaald:
- inbreuken op de CITES wetgeving.
[...]
Verhoren betrokkene te 1190 Vorst, Albertlaan 218, die op ondervraging verklaart:
-Ik wens mij uit te drukken in de Nederlandse taal en wens deze taal te gebruiken in de rechtspleging.
Ik heb bij aanvang van mijn verhoor opnieuw kennis gekregen van de beknopte mededeling van de feiten waarover ik zal worden verhoord.
[...]

U handelt heden in het raam van het dossier BR.64.F1.004719/2013.

Op verzoek van Mevrouw VANDERHEYDEN Amaryllis, Substituut van de Procureur des Konings te Brussel, brengen jullie mij in kennis dat het gerechtelijk beslag op 33,200 kg essentiële olie van Jatamansi opgeheven wordt.

Op vraag van de dienst CITES van het FOD Volksgezondheid Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu wordt er een administratief beslag gelegd op de 33,200 Kg essentiële olie van Jatamansi. Ik kan voor verdere inlichtingen contact opnemen met Mevrouw MALFAIT Elke, 02/524.74.06.

U brengt mij op de hoogte dat ik eventueel een bezwaarschrift kan indienen binnen de zestig dagen na ontvangst van dit schrijven en dat dit moet gebeuren per aangetekende brief, vergezeld van de nodige bewijsstukken aan de Raad van State, Afdeling Administratie, Wetenschapstraat 33 te 1040 Brussel.

Ik zal contact opnemen met Mevrouw MALFAIT om te weten wat ik moet aanvangen met de inbeslaggenomen goederen".

IV. IDENTIFICATION DE L'ACTE ATTAQUE

Le recours se donne formellement pour objet l'annulation du "procès-verbal d'audition de Madame Elisabeth VOSEN [...] aux termes de laquelle, à la demande du service CITES du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, il apparaît que des scellés administratifs ont été posés sur 33,2 kg d'huiles essentielles Jatamansi appartenant à la requérante".

Ce procès-verbal n'a toutefois d'autre portée que d'informer Elisabeth VOSEN du fait qu'a été prise à une date inconnue par le service CITES du service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, une décision d'apposer des scellés administratifs sur des produits dont il est reproché à la requérante de les avoir illicitement importés du Népal.

Il y a donc lieu de considérer que l'acte attaqué par le présent recours est bien cette décision, non autrement identifiée, qui tend à faire apposer des scellés administratifs sur les produits litigieux. Bien qu'elle n'ait jamais produit cette décision dans le cadre de la présente procédure, il n'est pas douteux que la partie adverse n'a pu se méprendre sur l'acte effectivement attaqué, ainsi qu'en témoigne notamment le courrier adressé au Conseil d'Etat, par ses conseils, le 18 mai 2015, et faisant état d'une décision du 13 mai 2015 qui lève la saisie administrative litigieuse en raison des circonstances particulières qu'a suscitées le présent recours.

V. ABROGATION DE L'ACTE ATTAQUE

Le 18 mai 2015, la partie adverse a fait savoir que, par une décision du 13 mai 2015, elle avait abrogé l'acte attaqué, en ordonnant la levée des scellés administratifs que celui-ci tendait à faire apposer sur les produits litigieux détenus par la requérante. Le document porté à la connaissance du Conseil d'Etat se présente sous la forme d'un courrier à l'en-tête "Federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, Directoraat-generaal Leefmilieu, Multilaterale en strategische zaken, Cel CITES", adressé à la requérante par Elke MALFAIT, signant en sa qualité de "Attaché dienst CITES België". Ce courrier contient les motifs et dispositif de la décision d'abrogation ainsi invoquée, ainsi que la mention des voies de recours ouvertes à son encontre.

A l'audience du 20 mai 2015, la partie adverse a laissé entendre que cette abrogation privait le présent recours de son objet ou, à tout le moins, que la requérante ne pouvait plus justifier d'un intérêt actuel à ce recours.

Le document ainsi produit ne permet toutefois pas de déterminer si Elke MALFAIT est l'auteur de la décision attaquée ou du courrier par lequel celle-ci est portée à la connaissance de la requérante.

Par ailleurs, et à supposer qu'Elke MALFAIT soit bien l'auteur de cette décision d'abrogation, sa compétence n'est nullement établie. A l'audience du 20 mai 2015, la partie adverse s'est bornée à soutenir que la compétence pour prendre une telle décision résultait de la loi.

Tels qu'applicables en l'espèce, les articles 6, alinéa 1^{er}, et 7 de la loi du 28 juillet 1981 portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et des Annexes, faites à Washington le 3 mars 1973, ainsi que l'Amendement à la Convention, adopté à Bonn le 22 juin 1979, sont libellés comme suit :

" Art. 6. § 1^{er}. En cas d'infraction prévue à l'article 5, les agents de l'autorité cités à l'article 7 sont compétents pour l'imposition d'une saisie administrative des spécimens qui font l'objet de l'infraction.

Art. 7. Sans préjudice des pouvoirs des officiers de police judiciaire, les infractions à la présente loi, à ses arrêtés d'exécution et aux règlements et décisions européens en la matière sont recherchées et constatées par :

- les agents de la douane;
- les membres de la police fédérale et locale;
- les vétérinaires statutaires et contractuels du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement;

- d'autres membres du personnel du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement désignés par le ministre qui a la Convention dans ses attributions;
- les membres du personnel statutaire ou contractuel de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire chargés des contrôles pour autant que ces contrôles s'exercent sur les sites visés à l'article 4, § 3, 2°, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et ont pour objectif la santé publique, la santé animale ou la santé des plantes.

Celle d'entre ces personnes qui n'auraient point prêté le serment prescrit par le décret du 20 juillet 1831, le prêteront devant le Juge de paix.

Lorsqu'une infraction à la présente loi ou à un de ses arrêtés d'exécution ou des règlements et décisions européens en la matière est constatée, les agents du Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement visés à l'alinéa 1^{er}, peuvent adresser au contrevenant un avertissement le mettant en demeure de mettre fin à cette infraction.

L'avertissement est envoyé au contrevenant dans les quinze jours de la constatation de l'infraction, sous forme d'une copie du procès-verbal de constatation des faits.

L'avertissement mentionne :

- les faits imputés et la ou les dispositions légales enfreintes;
- le délai dans lequel il doit y être mis fin;
- qu'au cas où il n'est pas donné suite à l'avertissement, le procès-verbal sera notifié à l'agent qui est chargé de l'application de la procédure visée à l'article 5bis et que le procureur du Roi pourra être avisé.

Les procès-verbaux établis par ces agents de l'autorité font foi jusqu'à preuve du contraire, une copie en est envoyée, dans les quinze jours de la constatation, aux auteurs de l'infraction.

Le procès-verbal rédigé par les membres du personnel statutaire ou contractuel compétents pour la CITES du Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne Alimentaire et Environnement ou d'autres membres de ce Service Public Fédéral désignés par le ministre qui a la Convention dans ses attributions, est transmis au fonctionnaire désigné en application de l'article 5bis.

Les mêmes agents de l'autorité sont autorisés à prélever des échantillons et à les faire examiner dans un laboratoire agréé afin d'en déterminer l'identité.

Ils ont, dans l'exercice de leurs fonctions, libre accès aux usines, magasins, dépôts, bureaux, moyens de transport, bâtiments d'entreprise et d'élevage, cultures, criées, marchés, minques, installations frigorifiques, entrepôts, gares et aux exploitations situées en plein air.

La visite de locaux servant d'habitation n'est permise qu'entre 5 heures du matin et 9 heures du soir et il ne peut y être procédé qu'avec l'autorisation du juge au tribunal de police. Cette autorisation est aussi requise pour la visite, en dehors desdites heures, des locaux qui ne sont pas accessibles au public.

Ils peuvent se faire communiquer tous renseignements et documents nécessaires à l'exercice de leurs fonctions et procéder à toutes constatations utiles, entre autres en procédant à l'audition du contrevenant et à toute autre audition utile, avec la collaboration éventuelle d'experts choisis sur une liste établie par le ministre qui a la Convention dans ses attributions".

S'agissant d'Elke MALFAIT, qu'il y a manifestement lieu de considérer comme relevant de la catégorie des "autres membres du personnel du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement", force est de constater que la partie adverse n'a pas été en mesure d'établir que cet agent de ses services aurait été désigné aux fins de prendre une telle décision d'abrogation par le ministre qui a la Convention dans ses attributions.

Dans ces circonstances où la compétence de l'auteur de l'abrogation invoquée n'est nullement établie, et dès lors que l'article 159 de la Constitution impose au Conseil d'Etat de priver d'effet tout acte administratif illégal sur lequel est notamment fondée l'exception d'irrecevabilité opposée à un recours, il ne peut être reconnu quelque effet à cette décision d'abrogation dans le cadre du présent recours, tant en ce qui concerne le maintien de l'objet de celui-ci que pour ce qui a trait à la persistance de l'intérêt de la requérante à l'annulation de l'acte attaqué.

VI. PREMIER MOYEN

VI. 1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante expose son premier moyen dans les termes suivants:

- " Le premier moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ainsi que de l'excès de pouvoir.

En ce que l'acte attaqué ne comporte aucune motivation quant aux raisons qui ont incité le CITES à poser des scellés administratifs alors que le Ministère public venait de les lever;

Alors que la loi susvisée impose que les actes administratifs individuels soit motivés en la forme;

De sorte que, en ne motivant en rien sa décision, pas même en renvoyant à une décision précédente, ou à une justification précédente, dont il pourrait être certain que la requérante en ait eu connaissance, l'acte attaqué est incontestablement illégal".

B. Mémoire en réponse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse relève que la requérante a été entendue au sujet des infractions à la législation CITES, qu'"[i]l est évident qu'il s'agit des mêmes infractions qui étaient à la base de la saisie judiciaire du 4 février 2013", que la "partie requérante ne peut dès lors ignorer les raisons pour lesquelles les 33,2 kg de jatamansi ont fait l'objet de la saisie administrative".

C. Mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, la requérante fait valoir que ce n'est pas en procédant à l'audition de la requérante au sujet des infractions à la législation CITES que la partie adverse a pu satisfaire à ses obligations au regard de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, qu'il n'appartient pas à la requérante de motiver la décision de la partie adverse, que celle-ci ne conteste pas "et même confirme par ces mots", l'absence de motivation formelle dans l'acte attaqué, ce qui est contraire au prescrit de l'article 3 de la loi précitée.

VI. 2. Décision du Conseil d'Etat

La requérante a, certes, été informée de la décision prise à son égard par la partie adverse et tendant à l'apposition de scellés administratifs sur un stock de produits litigieux. Cette décision ne lui a toutefois pas été communiquée.

Suivant l'article 21, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, "lorsque la partie défenderesse ne transmet pas le dossier administratif [...] les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts".

En l'espèce, nonobstant les constats posés par l'auditeur au titre de l'identification de l'acte effectivement attaqué par le présent recours, la partie adverse n'a pas produit cet acte, de sorte que le Conseil d'Etat est dans l'impossibilité d'exercer sur celui-ci son contrôle de légalité.

La requérante allègue avec vraisemblance que la partie adverse a ordonné la saisie administrative litigieuse, sans que cette décision soit assortie d'une motivation formelle répondant aux exigences qui s'imposait à elle en vertu de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

A défaut pour la partie adverse d'avoir fait état d'éléments permettant de contredire utilement cette affirmation, les dires de la requérante doivent être considérés comme étant établis.

Il s'ensuit que le moyen est fondé.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

Est annulée la décision de date inconnue prise par le service CITES du service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, d'apposer des scellés administratifs sur 33,2 kg d'huile essentielle Jatamansi appartenant à la société anonyme VOSSEN & Co.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le dix juin deux mille quinze par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. David DE ROY,
Serge BODART,
M^{me} Caroline HUGÉ,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Odile DAURMONT.