

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 232.975 du 20 novembre 2015

A. 213.014/XV-2603

En cause : **la S.A. TerBeke-Pluma**,  
ayant élu domicile chez  
Mes G. GLAS & S. BAIKRY, avocats,  
avenue de Tervuren 268A  
1150 Bruxelles,

contre :

**la Région wallonne**, représentée  
par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
Mes Fr. TULKENS & T. de HAAN, avocats,  
chaussée de la Hulpe 120  
1000 Bruxelles.

---

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV<sup>e</sup> CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 juillet 2014 par la s.a. TerBeke-Pluma, en ce qu'elle tend à l'annulation de l'article 2, § 2 (lire alinéa 2), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2014 octroyant une période d'adaptation dérogeant à la protection transitoire accordée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 octobre 2010 reconnaissant les dénominations «Saucisson d'Ardenne», «Petit Saucisson d'Ardenne», «Collier d'Ardenne» et «Pipe d'Ardenne» en qualité d'indications géographiques, publié au *Moniteur belge* le 26 mai 2014, dans la mesure où il prévoit qu'afin de ne pas induire le consommateur en erreur, le bénéfice de l'usage de la dénomination par TerBeke-Pluma est assorti de l'obligation de mentionner soit «Produit hors zone Ardenne» soit indiquer le lieu de production et ce, de manière lisible dans l'étiquetage principal du produit, sous la dénomination utilisée, dans le même champ de vision, et ce, deux mois après le début de la période d'adaptation»;

Vu l'arrêt n° 228.384 du 17 septembre 2014 rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie requérante;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. L. JANS, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 16 octobre 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 16 novembre 2015 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me S. BAIKRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me S. RIGER-BROWN, *loco* Mes Fr. TULKENS & T. de HAAN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. L. JANS, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

### *Faits*

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 228.384 du 17 septembre 2014;

### *Recevabilité*

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours au motif que l'arrêté attaqué a cessé de produire ses effets le 15 février 2015;

Considérant que l'arrêté attaqué a produit ses effets depuis son entrée en vigueur jusqu'au 15 février 2015, et a influencé l'activité de la requérante; que celle-ci a intérêt à en poursuivre l'annulation;

### *Fond*

Considérant que la requérante prend un moyen unique dans la première branche duquel elle dénonce «une violation du principe de légitime confiance, seul ou couplé avec une violation du principe de diligence et de motivation»; qu'elle expose en substance:

- qu'elle avait introduit le 6 janvier 2011 sa demande de bénéficier d'une période d'adaptation, en mentionnant qu'elle commercialise depuis 1997 les produits concernés, produits qui sont connus du grand public sous leurs dénominations actuelles;
- qu'elle avait explicitement mentionné que la raison de cette demande était de lui permettre d'adapter ses emballages et de développer une nouvelle stratégie de communication et de marketing;
- qu'en réponse, la partie adverse lui a confirmé par lettre du 14 janvier 2011 qu'elle remplissait toutes les exigences juridiques rencontrées afin de bénéficier d'une période d'adaptation, en dépit de la protection temporaire accordée par l'arrêté de 2010, et que l'octroi de la période d'adaptation demandé serait accordé en temps utile;
- que la partie adverse a pris cet engagement sans réserve, et n'est pas revenue vers la requérante sur ce point;
- que c'est uniquement par le courrier du 27 mai 2014 qu'elle a pris connaissance de l'arrêté attaqué et a ainsi été confrontée à l'obligation de changer l'emballage de tous les produits en question alors même que ledit arrêté est entré en vigueur à la date de réception du dossier de demande d'enregistrement par la Commission européenne, le 8 mai 2014;
- que l'article 2 de l'arrêté attaqué prévoit que l'obligation de changer l'emballage de tous les produits en question et prend cours deux mois après le début de la période d'adaptation, alors que, *de facto*, elle a eu moins de 2 mois pour se conformer à cette obligation;
- qu'en tout état de cause, elle ne bénéficie pas d'un délai d'adaptation raisonnable pour adapter ses emballages aux exigences de l'arrêté de 2010 et lui permettre d'ajuster sa stratégie de marketing aux emballages modifiés;
- que sur la base du principe de confiance légitime comme principe général de bonne administration et de diligence, un gouvernement ne peut pas revenir sur des promesses ou engagements qu'il a pris dans un cas spécifique;
- que le principe de diligence implique que la partie adverse doit préparer ses décisions avec diligence, doit procéder de manière diligente à une balance des intérêts, et doit guider les sujets de droit de manière diligente;
- que la partie adverse a eu amplement le temps d'étudier sa demande, de préparer son arrêté, et de prendre en considération tous les motifs pertinents;
- qu'il apparaît néanmoins dans l'arrêté attaqué que la partie adverse ne prend pas en compte les raisons invoquées par la requérante, qui a demandé une période d'adaptation en vue de mettre sur pied une nouvelle stratégie de marketing adaptée aux nouveaux emballages qu'elle est contrainte de concevoir et de mettre sur le marché, en contradiction avec l'objectif d'une telle période d'adaptation;
- que la partie adverse ne l'ayant à aucun moment informée de son intention de reconsidérer ses engagements, elle a également violé le principe de diligence;

Qu'elle ajoute en réplique:

- que dans le courrier de la partie adverse du 14 janvier 2011, il n'était fait mention d'aucune modalité de mise en œuvre de la période d'adaptation qu'il était proposé d'accorder;
- que le principe de diligence est bien reconnu comme principe de bonne administration;

- que la partie adverse ne prend pas suffisamment en compte les raisons invoquées par la requérante dans sa demande, en généralisant l'idée selon laquelle «ce ne serait pas une charge exagérément compliquée pour la requérante d'adapter son étiquetage»;

Considérant qu'en une seconde branche, la requérante estime que l'arrêté attaqué viole l'obligation de motivation; qu'elle expose:

- qu'il ne contient en effet pas de raison valable qui explique pourquoi il est dérogé à l'engagement précédent et à la demande de la requérante,
- qu'il contient des motifs qui sont apparemment contradictoires, alors qu'une motivation dérogatoire exige que les considérations soient claires, concrètes, précises, décisives et étayées par des documents du dossier administratif;
- que, dans l'arrêté attaqué c'est à juste titre que la partie adverse, compte tenu de la légalité, dans le cadre des droits acquis relativement aux demandes de périodes d'adaptation soumises en vertu de l'article 4 de l'arrêté de 2010, mentionne qu'il est légitime et proportionné de permettre à TerBeke-Pluma de continuer comme par le passé la commercialisation de ses produits durant un délai raisonnable;
- que la partie adverse a reconnu qu'elle pourrait profiter de ses droits acquis dans le cadre de sa demande comme elle l'a fait par le passé, tandis qu'ensuite, elle a, en contradiction avec ces considérations, imposé d'adapter l'étiquetage des produits concernés afin de ne pas induire le consommateur en erreur;
- que de tels changements ne vont pas seulement à l'encontre du but de la demande de la requérante, mais sont aussi en contradiction flagrante avec les motifs susmentionnés de l'arrêté attaqué;
- qu'une contradiction apparente dans les motifs d'une décision équivaut à un manque de motivation;

Qu'elle ajoute en réplique:

- que les principes généraux de bonne administration, notamment le principe de motivation matérielle et celui de motivation qui ressort de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs exigent que toute mesure d'une autorité repose sur des motifs exacts en droit et en fait, que la motivation figure dans l'acte attaqué, et que les considérations soient claires, concrètes, précises, décisives et étayées par des documents du dossier administratif;

Considérant que le moyen n'est pas recevable en tant qu'il est pris de la violation du «devoir de diligence» qui ne constitue pas une règle de droit, une décision en tout point légale ne pouvant être annulée au motif que son élaboration aurait été bâclée; que le manque de soin dans la préparation d'une décision est seulement de nature à engendrer des illégalités, qui, elles, pourraient justifier l'annulation d'une décision;

Considérant sur la première branche, que le courrier du 14 janvier 2011 émane du directeur du Service public de Wallonie et mentionne que l'autorité

compétente pour statuer sur la demande de la requérante est le Gouvernement wallon; que ce fonctionnaire écrit que le dossier en sa possession «réunit effectivement tous les éléments et toutes les conditions nécessaires... pour que l'entreprise puisse bénéficier d'une telle période d'adaptation» – ce qui laisse entendre que le Gouvernement wallon pourra accorder la période d'adaptation sollicitée –, et qu'il précise aussitôt que «l'octroi de cette dernière devrait, le cas échéant et en temps utile, être arrêté par le Gouvernement wallon»; que ce faisant, il ne prend aucun engagement au nom de la Région wallonne, mais formule un pronostic sur ce que pourra être la décision du Gouvernement, sans prendre position sur d'éventuelles modalités qui pourraient accompagner cette décision, ni prétendre que de telles modalités ne pourraient pas être prises par le Gouvernement; que la requérante ne peut dès lors alléguer que sa confiance aurait été trompée en raison de la méconnaissance, par le Gouvernement wallon, d'un engagement qu'il aurait pris; qu'aucune disposition ni aucune déclaration officielle du Gouvernement, seul organe habilité à décider, ne s'opposait à ce que l'arrêté accordant à la requérante la période d'adaptation sollicitée soit assorti de la condition d'adapter les mentions figurant sur les emballages des denrées concernées; qu'à supposer que le délai d'adaptation soit insuffisant pour procéder à l'adaptation des emballages, cette circonstance ne constituerait pas la violation d'une des règles dont la violation est alléguée; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant sur la seconde branche, qu'ainsi qu'il résulte de l'examen de la première branche, aucun engagement n'a été pris par la Région wallonne quant à l'issue de la procédure engagée par la demande de dérogation;

Considérant que les deux motifs que la requérante qualifie de contradictoires sont les suivants:

«Considérant dès lors qu'il est juste et proportionné de permettre aux deux sociétés en question de poursuivre la commercialisation de leurs produits comme par le passé pour une durée de transition limitée;

Considérant qu'il est nécessaire, pour éviter de tromper le consommateur, de mentionner dans l'étiquetage des produits commercialisés par les entreprises visées qu'ils ne sont pas produits dans la zone Ardenne;»

Considérant qu'il n'est pas contradictoire d'octroyer une période d'adaptation qui permette à la requérante et à une autre société de continuer à commercialiser leurs produits sous des dénominations d'indications géographiques qui font référence à l'Ardenne, et de prévoir, «pour éviter de tromper le consommateur», que l'étiquetage de ces produits doit porter la mention «Produit hors zone d'Ardenne» ou indiquer le lieu de production; que ces deux mentions correspondent à la prise en compte, d'une part, de l'intérêt des producteurs en cause

et, d'autre part, de celui des consommateurs, et établissent un équilibre entre ces intérêts divergents; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé,

**D É C I D E :**

**Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

**Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre, le vingt novembre deux mille quinze par :

|     |                |                       |
|-----|----------------|-----------------------|
| M.  | M. LEROY,      | président de chambre, |
| M.  | I. KOVALOVSKY, | conseiller d'État,    |
| Mme | D. DÉOM,       | conseiller d'État,    |
| Mme | N. ROBA,       | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY