

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 243.076 du 29 novembre 2018

A. 225.899/VI-21.298

En cause : **la société de droit espagnol PANADERO DENIA S.L.,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Isabelle BRUMIOUL, Ivan-Serge BROUHNS et
Guillaume POSSOZ, avocats,
chaussée de La Hulpe 178
1170 Bruxelles,

contre :

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

ayant élu domicile chez
M^{es} Maxime CHOME et
Sébastien DEPRE, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 août 2018, la société de droit espagnol PANADERO DENIA S.L. demande, d'une part, la suspension de l'exécution et, d'autre part, l'annulation de "la décision de lui infliger une amende administrative fixée à EUR 60.000 [...] en raison du procès-verbal n° 2017.06.23/CA/026 dressé le 23 juin 2017 pour infraction à la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs («Loi du 21 décembre 1998») et à l'arrêté royal du 12 octobre 2010 réglementant les exigences minimales de rendement et les niveaux des émissions de polluants des appareils de chauffage alimentés en combustible solide («Arrêté Royal du 12 octobre 2010»)".

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M^{me} Geneviève MARTOU, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 5 novembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 novembre 2018 à 9 heures 30.

Le rapport et l'ordonnance ont été notifiés aux parties.

M. Imre KOVALOVSKY, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Isabelle BRUMIOUL, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Maxime CHOMÉ, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève MARTOU, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

La requérante, dont le siège social est établi en Espagne, expose qu'elle fabrique des poêles à bois et qu'elle exporte ces poêles en Belgique depuis une vingtaine d'années.

Dans le cadre des missions qui lui sont conférées par la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs, la partie adverse procède le 12 décembre 2016 et le 23 janvier 2017, à différents échantillonnages d'appareils produits par la requérante, en se rendant dans des magasins de bricolage et distributeurs de produits de la requérante.

Les appareils suivants font l'objet de cet échantillonnage :

- Castilla-Plus;
- Atomium-Plus;
- Madrid-Plus;
- Boston-Plus.

Entre les deux échantillonnages, le 23 décembre 2016, la requérante transmet des certificats concernant les appareils Castilla-Plus et Atomium-Plus.

Le 9 juin 2017, les appareils précités sont testés par l'Association Royale des Gaziers de Belgique (ci-après "A.R.G.B.").

Tenant compte de ces analyses, la partie adverse établit un procès-verbal d'infraction le 23 juin 2017, duquel il ressort que les valeurs mesurées ne correspondent ni aux valeurs déclarées, ni aux normes en vigueur. Un procès-verbal de retrait du marché est établi à la même date, sur la base de l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1998, précitée, et de l'article 15/1 de l'arrêté royal du 2 juillet 2014 organisant l'exécution des contrôles de l'application de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs.

Par un courriel du 23 juin 2017, la requérante affirme que les modèles Atomium-Plus, Castilla-Plus et Madrid-Plus sont conformes à la réglementation et que le modèle Boston-Plus devrait l'être prochainement.

Par un courrier daté du 7 juillet 2017 et intitulé "*addendum* au PV de retrait du marché", la partie adverse fait savoir à la requérante qu'afin de permettre la réalisation, par le laboratoire de l'A.R.G.B., d'une contre-analyse conformément à l'arrêté royal du 12 octobre 2010 réglementant les exigences minimales de rendement et les niveaux des émissions de polluants des appareils de chauffage alimentés en combustible solide, et eu égard à la circonstance que ce laboratoire n'est pas en mesure d'effectuer les analyses concernées avant le début du mois de septembre, le délai de retrait du marché des appareils concernés est lié à la réception des résultats de la contre-analyse, lesquels devraient parvenir avant le 30 septembre 2017.

La requérante ne procède pas à cette contre-analyse et explique son attitude comme suit :

- " Suite à la demande de Panadero de réaliser une contre-analyse, l'A.R.G.B. a demandé à Panadero des explications et détails quant à la méthode utilisée par les laboratoires européens qui avaient réalisé des essais sur les poêles de marque

Panadero avant la mise sur le marché belge de ces produits. Ces informations ont été transmises à l'A.R.G.B. mais ce dernier a refusé la méthodologie employée par tous les autres laboratoires européens.
Suite à de nombreuses discussions avec l'A.R.G.B., Panadero a dès lors décidé de [ne] pas faire réaliser cette contre-analyse par l'A.R.G.B. ".

Dès lors, le 30 septembre 2017, la partie adverse décide que la décision de retrait du marché est applicable immédiatement et formule une série de mesures à prendre concernant les produits précités. Outre la cessation de toute mise sur le marché, elle impose notamment d'informer les clients des modalités de reprise des produits, de reprendre les produits concernés auprès des clients professionnels contre remboursement et de fournir la liste des clients professionnels de la requérante.

Le 1^{er} décembre 2017, un nouveau procès-verbal d'infraction est établi, étant donné qu'un appareil de la requérante est encore en vente dans un magasin "Gamma" situé à Quaregnon.

Par un courrier du 11 décembre 2017, le fonctionnaire dirigeant du Service juridique du Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement invite la requérante à faire valoir ses moyens de défense concernant le contenu du procès-verbal du 23 juin 2017. La requérante ne réagit pas à ce courrier. Dans sa requête, elle expose à ce propos ce qui suit :

" Étant donné les contacts fréquents avec la Direction Générale Environnement comme démontré ci-dessus et les mesures prises pour retirer tous les produits non conformes du marché belge, la société espagnole n'a pas répondu à cette lettre du fonctionnaire dirigeant. En effet, la Direction Générale Environnement était l'interlocuteur principal de la société espagnole et cette dernière n'a à aucun moment pensé qu'elle devait en parallèle répondre à un autre interlocuteur".

Par un courrier daté du 11 juin 2018, la partie adverse fait savoir à la requérante ce qui suit :

" Madame, Monsieur,

Je fais suite à mon courrier du 11 décembre 2017 relatif au procès-verbal n° 2017.06.23/CA/016 dressé le 23 juin 2017 pour infraction à la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs.

Conformément à la procédure, je porte à votre connaissance que j'ai décidé de vous infliger une amende administrative.

En effet, il ressort à suffisance du procès-verbal susmentionné et de ses annexes dont vous avez reçu une copie en date du 11 décembre 2017 que les infractions sont établies.

Je relève en outre que vous n'avez pas introduit de moyens de défense et que le procès-verbal fait foi jusqu'à preuve du contraire.

Cette somme, fixée à 60.000 euros, sera payée sur le compte IBAN : BE06 6792 0042 3622 (BIC: PCHQBEBB) du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, Place Victor Horta, 40, bte 10, à 1060 Bruxelles, avec en communication JD/AB/2017/1526, dans les deux mois à partir de la date d'envoi de la présente proposition, le cachet de la poste faisant foi. Vous voudrez bien trouver, ci-joint, un bulletin de virement à cette fin.

À défaut de paiement dans le délai précité, je poursuivrai le paiement de l'amende devant le tribunal compétent.

[...]".

Ce courrier contient l'acte attaqué.

Par un courrier du 13 juillet 2018, la requérante fait part de son étonnement quant à l'infliction de l'amende et demande à la partie adverse de procéder à l'annulation de celle-ci.

Après quelques échanges avec la requérante, la partie adverse confirme, par un courrier du 19 juillet 2018, la décision attaquée.

Par un courrier du 16 août 2018 adressé à la partie adverse, la partie requérante ainsi que deux autres sociétés contestent les amendes administratives qui leur ont été infligées pour violation de la loi du 21 décembre 1998. Elles en demandent l'annulation ou, à tout le moins, une réduction significative.

IV. Quant à l'urgence

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante expose comme suit l'urgence qui, selon elle, est incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation :

- " En l'espèce, le montant élevé de l'amende administrative constitue un réel motif d'urgence et l'exécution de l'acte attaqué expose la partie requérante à un important dommage financier qui ne pourra pas être adéquatement réparé par un éventuel arrêt d'annulation intervenant au terme de la procédure au fond.

À cet égard, il faut relever que le paiement de l'amende administrative devait avoir lieu pour le 10 août 2018 et qu'il peut être poursuivi devant les cours et tribunaux compétents, de telle sorte que Panadero s'expose dès aujourd'hui à des procédures judiciaires qu'il convient d'éviter vu le caractère illégal de l'amende administrative qui lui est imposée.

De plus, les procès-verbaux et la décision d'imposer une amende administrative à la partie requérante lui causent un dommage moral qui se traduit par une atteinte à sa réputation sur le marché international. En effet, de telles décisions engendrent une publicité négative sur ses activités commerciales et lui font perdre des clients.

Ce risque de préjudice financier et moral justifie indéniablement que Votre Conseil ordonne la suspension de l'acte attaqué. "

À l'audience, elle fait valoir que le courrier qu'elle a adressé à la partie adverse, dans lequel elle fait savoir qu'elle ne connaît pas les motifs de la décision attaquée, est resté sans réponse, qu'elle a le droit de connaître les motifs de l'amende, qu'elle a toujours exécuté sans délai et à ses frais ce qui lui était demandé et qu'elle ne comprend pas les raisons pour lesquelles la partie adverse n'a pas pris en considération les rapports d'essais effectués par des laboratoires européens avant la mise sur le marché, qui indiquaient que les poêles en question respectaient les exigences minimales de rendements ainsi que les niveaux des émissions de polluants prévus par la réglementation. Elle souligne qu'elle est une société étrangère, peu familière des procédures administratives belges et que rien ne lui indique le motif pour lequel l'amende s'élève à 60.000 euros. Elle estime qu'elle n'a d'autre choix que de saisir le Conseil d'État en urgence dès lors qu'elle a reçu le courrier lui imposant de payer l'amende et que la partie adverse menace de saisir le tribunal de première instance.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Il résulte de l'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État que le requérant doit, dans sa demande de suspension, démontrer *in concreto* que l'exécution immédiate de la décision contestée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant le délai normal de traitement de l'instance en annulation des conséquences importantes se révélant graves pour lui, au regard des effets qui pourraient s'attacher à l'annulation poursuivie au principal.

Cette règle comporte plusieurs corollaires :

- la charge de la preuve incombe au requérant à qui il appartient d'apporter la preuve suffisante de la gravité des effets de l'acte attaqué ;
- la demande de suspension doit contenir les éléments de faits précis permettant

d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner;

- la gravité des effets de l'acte attaqué, sauf lorsqu'elle est évidente ou qu'elle n'est pas contestée, doit être étayée par des documents probants;

- le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'aux éléments avancés dans la demande, les considérations ajoutées à l'occasion des plaidoiries ou dans des écrits non prévus par la loi ou les règlements de procédure n'ayant, à moins de n'être pas contestées ou d'apparaître comme indiscutablement déterminantes, que valeur de simples renseignements.

En l'espèce, la partie requérante fait état, en substance, de trois éléments à l'appui de sa thèse relative à l'urgence : le montant élevé de l'amende, la circonstance qu'une procédure risque d'être intentée devant le tribunal de première instance en vue de l'obliger à payer ladite amende et, enfin, le dommage moral consistant en une atteinte à sa réputation sur le marché international.

S'agissant du premier élément, la seule mention du montant de l'amende n'est pas de nature à établir la gravité de dommage subi par la requérante. Dès lors que celle-ci n'apporte pas la moindre information relative à sa situation financière ou à son chiffre d'affaires, il n'est pas possible d'évaluer l'impact que présenterait, pour elle, le paiement de ladite amende.

Il s'ensuit que le risque de poursuites judiciaires, qui constitue le deuxième élément invoqué dans la requête, n'est pas non plus, en soi, de nature à établir l'urgence. C'est en vain que la partie requérante se prévaut à cet égard de ce que l'amende est illégale, confondant ainsi la condition de l'urgence et celle du caractère sérieux du moyen.

Enfin, la partie requérante n'expose pas en quoi l'amende infligée aurait des conséquences négatives sur sa réputation, ni la raison pour laquelle il en résulterait une perte de clientèle. Il y a lieu de souligner à cet égard que la partie requérante ne soutient pas que l'amende concernée aurait fait l'objet d'une quelconque publicité, que la décision de retrait du marché ne fait pas l'objet du présent recours et que la requérante ne peut se prévaloir des conséquences de cette dernière décision pour justifier l'urgence alléguée en la présente espèce.

La condition de l'urgence n'est pas remplie. Partant, la demande de suspension doit être rejetée.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre siégeant en référé, le vingt-neuf novembre deux mille dix-huit par :

MM. Imre KOVALOVSKY,	président de chambre,
Vincent DURIEUX,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Imre KOVALOVSKY.