

L'arrêt n° 253.519 du 19 avril 2022 est rectifié par l'arrêt n° 254.212 du 1^{er} juillet 2022.

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 253.519 du 19 avril 2022

A. 230.109/XIII-8889

En cause : **la société anonyme ÉTUDES ET TECHNIQUES
SPÉCIALES DE CONSTRUCTION**, en abrégé **E.T.C.**,
ayant élu domicile chez
M^e Antoine GREGOIRE, avocat,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par
la ministre du Climat,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sarah BEN MESSAOUD et
Pierre SLEGGERS, avocats,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 janvier 2020, la société anonyme (SA) Études et techniques spéciales de construction, en abrégé E.T.C., demande l'annulation de « la décision du 3 décembre 2019 du fonctionnaire dirigeant du service juridique du S.P.F. Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement lui infligeant une amende administrative de 31.400 euros en raison d'une 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 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 octobre 2021 et conformément à l'article 26, § 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, le président de la XIII^e chambre a proposé aux parties que la présente affaire ne soit pas appelée à l'audience, à moins qu'une des parties ne le demande dans un délai de 15 jours.

Aucune partie n'a demandé la tenue d'une audience.

Conformément à l'ordonnance précitée, les débats ont été clos et l'affaire prise en délibéré le 6 décembre 2021.

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

1. La partie adverse produit au dossier administratif un courrier postal et électronique qu'elle dit avoir envoyé au mois de juin 2017 à la requérante ainsi qu'à toutes les entreprises belges ayant le même objet social, rappelant la nécessité de se conformer 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, 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.

La requérante conteste, dans ses actes de procédure, avoir reçu ces courriers postal et électronique.

2. Le 5 mars 2019, le SPF Santé publique réalise une inspection dans l'établissement de la requérante, qui aboutit notamment au constat suivant :

« Lors de la visite, nous effectuons le contrôle de tous les appareils et des documents mis à disposition avec les appareils de chauffage alimentés en combustible solide.

Nous constatons que seuls 6 appareils sur les 66 contrôlés (liste non exhaustive vu le nombre d'appareils sur place) disposent de leur déclaration de conformité.

Infractions à l'article 4, § 1^{er}, 2° & à l'article 6 § 5 : 60 appareils mis sur le marché sans leur déclaration de conformité et pour lesquels il est impossible de vérifier sur place dans la notice technique les niveaux de rendements et les valeurs d'émissions de polluants.

Après vérification dans nos bureaux, 47 appareils sur les 60 sont conformes à la phase III et sont encodés dans notre base de données.

Les 13 appareils restant (annexe 03) sont soit non-conformes à la phase III, soit non encodés dans notre base de données ».

3. Le 30 juillet 2019, le fonctionnaire dirigeant du SPF Santé publique notifie à la requérante son intention de proposer une amende administrative et l'invite à produire ses moyens de défense.

4. Le 9 août 2019, la requérante expose ses moyens de défense comme suit :

« Nous accusons réception de votre courrier du 30/07/19. Dans le procès-verbal, vous indiquez nous avoir informés que des contrôles allaient être effectués. Ce courrier, d'après votre expert technique nous aurait été envoyé en juin 2017 à l'adresse *mail* indiquée dans votre base de données. Cette adresse *mail* est une adresse qui n'est plus active depuis 2014. Ce courriel ne nous est donc jamais parvenu et nous n'avons dès lors pas pu nous mettre en ordre selon la législation en vigueur.

Suite à votre contrôle et au délai très court pour effectuer la mise en conformité, nous avons dû mettre à la destruction plusieurs appareils pour une somme totale de plus de 8000 € !

Ayant repris la société ETC en avril 2018, cette perte n'était évidemment pas comprise dans notre plan comptable de reprise. Vous comprendrez aisément qu'une nouvelle amende pourrait mettre en difficulté la société.

Nous comptons donc sur vous pour faire diligence et ne pas appliquer d'amende administrative ».

5. Le 3 décembre 2019, le fonctionnaire dirigeant notifie à la requérante sa décision d'infliger une amende administrative de 31.400 euros. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Compétence du Conseil d'État

1. Dans son mémoire en réplique, la requérante sollicite l'octroi d'« un sursis total en raison de circonstances atténuantes » et d'« interroger, le cas échéant, la Cour constitutionnelle par un renvoi préjudiciel ».

2. Le Conseil d'État n'est pas compétent pour « accorder à la requérante un sursis en raison des circonstances atténuantes ».

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique de la requête en annulation est pris « de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation matérielle des actes administratifs et de l'erreur dans les motifs ».

La requérante affirme qu'il ressort du procès-verbal du 12 mars 2019 que beaucoup d'intervenants n'étaient pas au courant de la législation en vigueur – l'arrêté royal du 12 octobre 2010 –, « ce qui a poussé la D.G. Environnement du S.P.F. à informer le secteur concerné ».

Elle estime que, vu la connaissance lacunaire de la réglementation applicable au sein du secteur de distribution de chauffages alimentés en combustible solide, l'information fournie par le courrier du mois de juin 2017, invoquée dans le procès-verbal précité, était fondamentale en vue de garantir l'effectivité de la réglementation.

Elle est d'avis que cette information réalisée par le courrier précité constitue, avec le nombre d'appareils concernés par l'infraction et l'objectif de protection de l'environnement de la réglementation applicable, un des trois motifs ayant justifié l'imposition d'une amende de 31.400 euros. Elle en déduit que le fait qu'elle ait été informée des dispositions et du système mis en place par l'arrêté royal du 12 octobre 2010 a participé à sa condamnation à une telle amende.

Or, elle soutient qu'elle n'a jamais reçu ledit courrier par courriel.

Elle constate qu'à cet égard, l'auteur de l'acte attaqué mentionne que la société a été informée de la réglementation en vigueur par courrier postal dans le courant du mois de juin 2017 et qu'« il n'est nullement fait référence à un quelconque *mail* dans le procès-verbal ».

Elle affirme n'avoir jamais reçu de courrier d'information par la voie postale et est d'avis que la partie adverse ne démontre pas qu'un tel courrier lui a bien été envoyé, au vu des éléments suivants :

- le tableau *Excel* repris à l'annexe 2 du procès-verbal précité contient seulement une liste de distributeurs, dont fait partie E.T.C., et mentionne une adresse *mail* et une adresse postale à côté de chaque distributeur;

- la copie du courrier qui aurait été envoyé en juin 2017 n'est ni datée, ni adressée à E.T.C.

Elle en déduit que l'acte attaqué se réfère à des éléments non pertinents et erronés, à savoir la réception d'un courrier par E.T.C., alors qu'un tel courrier n'a jamais été transmis, de sorte que la motivation est erronée.

Elle ajoute qu'en outre, cette motivation ne permet pas de s'assurer que la partie adverse a tenu compte de ses observations relatives à l'absence de réception du courrier du mois de juin 2017, « notamment en réexaminant le dossier pour produire la preuve de l'envoi d'un tel courrier ».

2. En réplique, elle relève que la partie adverse reconnaît qu'une campagne d'inspection a été réalisée à l'initiative du SPF Santé publique en 2017 en raison du fait que la réglementation applicable n'était pas respectée par un certain nombre de sociétés et que les contrôles réalisés en 2019 ont précisément été réalisés après cette campagne d'information, vraisemblablement pour vérifier la réaction des entreprises du secteur suite à cette campagne.

Elle constate encore que la partie adverse reconnaît que le courrier d'information a été adressé au mois de juin 2017 à une adresse électronique erronée, mais part du postulat que la société a reçu le courrier envoyé par courrier postal ordinaire.

Elle conteste cette affirmation et estime qu'il appartient à la partie adverse de le prouver si elle souhaite en tirer argument.

Elle est d'avis que la partie adverse aurait dû envoyer le courrier par courrier recommandé à la poste avec accusé de réception pour pouvoir se réserver une preuve fiable.

Elle estime, par ailleurs, qu'il est contraire aux pièces du dossier de soutenir qu'elle n'a pas contesté les infractions ou qu'elle a adressé des observations limitées, dès lors qu'elle a fait savoir à la partie adverse le 9 août 2019 qu'elle n'avait pas reçu le courrier du mois de juin 2017 et qu'elle avait détruit du matériel, et qu'elle apporte en outre la preuve que des déclarations de conformité ont été

imprimées au début du mois d'avril 2019 et que des destructions de matériel ont bien été réalisées.

Elle soutient qu'il ressort d'une lecture combinée du dossier administratif et de l'acte attaqué que la campagne d'information constitue l'élément prédominant de la motivation, de sorte que la circonstance qu'elle n'a pas reçu les bonnes informations est importante.

V.2. Examen

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

En l'espèce, l'acte attaqué contient les motifs suivants :

« [...]

Conformément à la procédure et après avoir tenu compte de vos observations, je porte à votre connaissance que j'ai décidé de vous infliger une amende administrative.

Je ne peux en effet que constater que les infractions reprises dans le procès-verbal susmentionné sont bien établies.

En effet, 60 appareils de chauffage présents dans votre établissement lors du contrôle n'étaient pas munis de leur déclaration de conformité et, sur ces 60 appareils, 13 [n] étaient pas conformes à la phase III ou pas encodés dans la base de données.

J'attire également votre attention sur le fait que votre société a bien été informée de la réglementation en vigueur par courrier dans le courant du mois de juin 2017 à votre adresse postale. Il n'est nullement fait référence à un quelconque *mail* dans le procès-verbal n° AV-2019.03.05-CA-059.

Enfin, le préjudice financier dont vous faites mention dans votre courrier du 9 août dernier aurait pu être évité si vous aviez retourné les appareils en infraction à vos fournisseurs ou que vous leur aviez sollicité les déclarations de conformité adéquates le cas échéant.

[...]

Compte tenu du fait que ce contrôle avait pour but de prévenir la pollution de l'air et qu'il était donc effectué dans le cadre de la protection de l'environnement.

Eu égard au nombre important de modèles de poêles impliqués dans cette infraction.

Vu que votre société avait été informée en temps utile de la réglementation en vigueur ».

Cette motivation permet de constater que les raisons qui ont conduit la partie adverse à infliger à la société E.C.T. une amende administrative résident dans les nombreuses infractions actées dans le procès-verbal du 12 mars 2019 et dont la réalité n'est pas contestée par la requérante.

Les mentions relatives à l'information transmise à la requérante au mois de juin 2017 ont pour but de répondre à l'argument soulevé dans la note en défense du 9 août 2019, selon lequel elle n'a pas reçu le courrier électronique envoyé au mois de juin 2017. L'auteur de l'acte attaqué rappelle que le courrier d'information a également été envoyé à la requérante dans le courant du mois de juin 2017 par la voie postale. Ce motif relatif à l'information de la société ne constitue pas un élément « prédominant », ni même déterminant. L'auteur de l'acte attaqué constate en effet que les infractions reprises dans le procès-verbal précité sont bien établies, ce qui suffit à fonder l'amende administrative infligée, la requérante devant, en tant que professionnelle, connaître les normes techniques applicables aux appareils qu'elle vend.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Dans son mémoire en réplique, la requérante prend un second moyen qu'elle considère d'ordre public, « en [ce] qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en conjugaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme ».

Elle fait valoir que l'acte attaqué est une sanction administrative de nature pénale.

Elle expose que l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme exige que rien de ce qui appartient à un pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge.

Elle estime que « [b]ien que le contrôle de légalité du Conseil d'État ait été considéré comme étant un contrôle juridictionnel suffisant au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, il n'empêche que dans le cadre de ce contrôle de légalité, le Conseil d'État doit pouvoir apprécier [...] l'existence de circonstances atténuantes ».

Elle ajoute qu'il n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution « qu'une mesure identique ne puisse être appliquée aux personnes qui se trouvent confrontées à une sanction administrative alors qu'une telle mesure est possible en cas de poursuites pénales, et ce d'autant plus que la loi du 21 décembre 1998 et l'arrêté royal du 12 octobre 2010 permettent sans distinction soit des poursuites pénales à l'initiative du parquet soit une sanction administrative ».

Selon elle, à supposer même que la thèse de la partie adverse soit correcte et qu'on considère que l'acte attaqué est correctement motivé, il n'empêche que le minimum du montant de l'amende administrative est de 1.280,00 euros et le maximum est de 32.000.000 euros, que l'acte attaqué est uniquement fondé sur l'affirmation qu'elle a été informée en temps utile de la réglementation en vigueur, alors que tel n'est pas le cas et que la partie adverse est dans l'incapacité de le prouver.

Elle ajoute avoir démontré immédiatement sa volonté de respecter la réglementation applicable. Elle en infère qu'il convient « nécessairement de tenir compte de circonstances atténuantes et de permettre non pas de modifier le montant de la sanction administrative mais [de lui] accorder [...] un sursis en raison des circonstances atténuantes ».

En ordre plus subsidiaire, elle suggère d'interroger la Cour constitutionnelle sur la différence de traitement qu'elle subit.

VI.2. Examen

Les moyens d'ordre public sont ceux qui sont pris de la violation d'une règle qui vise à promouvoir ou préserver un intérêt public fondamental, c'est-à-dire une règle qui concerne des valeurs essentielles de la vie en société ou qui touche de manière fondamentale au fonctionnement de l'État de droit et qui, pour ces raisons, doit toujours être garantie au profit de la société dans son ensemble.

Les principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution ne relèvent pas de l'ordre public. En ce qu'il est

pris de la violation de ces dispositions, combinées ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le moyen soulevé pour la première fois dans le mémoire en réplique, alors qu'il aurait pu l'être dans la requête en annulation, est irrecevable.

En conséquence, le moyen est irrecevable et la question préjudicielle proposée par la requérante ne doit pas être posée.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 19 avril 2022 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Colette Debroux

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

ARRÊT RECTIFICATIF

n° 254.212 du 1^{er} juillet 2022

A. 230.109/XIII-8889

En cause : **la société anonyme ÉTUDES ET TECHNIQUES
SPÉCIALES DE CONSTRUCTION**, en abrégé **E.T.C.**,
ayant élu domicile chez
M^e Antoine GREGOIRE, avocat,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par
la ministre du Climat,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sarah BEN MESSAOUD et
Pierre SLEGERS, avocats,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 janvier 2020, la société anonyme (SA) Études et techniques spéciales de construction, en abrégé E.T.C., demande l'annulation de « la décision du 3 décembre 2019 du fonctionnaire dirigeant du service juridique du S.P.F. Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement lui infligeant une amende administrative de 31.400 euros en raison d'une 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 ».

II. Procédure

Un arrêt n° 253.519 du 19 avril 2022 a rejeté le recours en annulation.

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. Rectification d'une erreur matérielle

L'arrêt n° 253.519 précité ne mentionne pas que la partie adverse a sollicité qu'une indemnité de procédure de 700 euros lui soit accordée, à la charge de la partie requérante.

Il y a donc lieu de rectifier cette erreur comme indiqué au dispositif.

D É C I D E :

Article 1^{er}.

À la page 9 de l'arrêt n° 253.519 précité, il est inséré un titre VII. *Indemnité de procédure* rédigé comme suit :

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

Article 2.

L'article 2 du dispositif de l'arrêt n° 253.519 précité est remplacé par le texte suivant :

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre,
le 1^{er} juillet 2022 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Gregory Delannay,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier en chef.

Le Greffier en chef,

Le Président,

Gregory Delannay

Colette Debroux