

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.878 du 30 mai 2022

A. 225.899/VI-21.298

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

ayant élu domicile chez
M^{es} Ivan-Serge BROUHNS et
Guillaume POSSOZ, avocats,
chaussée de La Hulpe 185
1170 Bruxelles,

contre :

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

ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ et
Maxime CHOMÉ, 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 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

Par un arrêt n° 234.076 du 29 novembre 2018, le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension introduite par la partie requérante.

La requérante a sollicité la demande de poursuite de la procédure.

La contribution et le droit visés aux articles 66, 6°, et 70 du règlement général de procédure ont été acquittés.

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

M^{me} Geneviève Martou, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 janvier 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 mars 2022.

M^{me} Florence Piret, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Guillaume Possoz, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Clara Delbruyère, *loco* M^{es} Maxime Chomé et Sébastien Depré, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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. Exposé des faits

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 243.076 du 29 novembre 2018. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

1. Requête

La requérante prend un premier moyen de « la violation de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1998 et de l'article 159 de la Constitution ».

Elle expose que l'acte attaqué trouve son fondement dans 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, que cet arrêté royal a lui-même été adopté sur la base de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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, que l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de cette loi impose que les arrêtés pris en exécution de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, soient délibérés en conseil des ministres, mais qu'il ressort de l'avis de la section de législation du Conseil d'État relatif au projet d'arrêté que celui-ci n'a pas fait l'objet d'une délibération en conseil des ministres. Elle en déduit que ledit projet d'arrêté « aurait dû faire l'objet d'une délibération en conseil des ministres à la suite de laquelle le projet aurait dû être de nouveau soumis à l'avis du Conseil d'État, ce qui n'a vraisemblablement pas été fait ». Elle en conclut que ledit arrêté royal du 12 octobre 2010 précité est illégal, que son application doit être écartée sur pied de l'article 159 de la Constitution, que l'acte attaqué qui se fonde sur cet arrêté est dépourvu de base réglementaire et qu'il doit être annulé.

2. Mémoire en réponse

La partie adverse s'interroge d'abord sur la recevabilité du moyen « [...] en ce qu'il se présente comme étant pris de la violation de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes produits ayant pour but la promotion de modes de

consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé, alors qu'il devrait être pris de la violation des articles 2 et 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ». Elle estime de même que l'article 159 de la Constitution ne pourrait être appliqué qu'à l'égard de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 précité et non à l'égard de la loi du 21 décembre 1998.

Elle expose ensuite que l'acte attaqué est fondé sur le procès-verbal d'infraction du 23 juin 2017 qui constate que les produits de la requérante sont en infraction avec l'article 4, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 précité, que cette disposition exécute l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 21 décembre 1998 précitée, qu'en effet, ledit article 4, § 1^{er}, « [...] porte effectivement sur la possibilité d'interdire la mise sur le marché d'un produit, ce qui relève clairement du champ d'application de l'article 5, § 1^{er}, 1^o, de la loi précitée », lequel prévoit que « le Roi peut prendre des mesures en vue [...] de réglementer, suspendre, ou interdire la mise sur le marché d'un produit [...] ». Or, la partie adverse fait observer que le prescrit de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 qui énumère les arrêtés d'exécution devant faire l'objet d'une délibération en conseil des ministres ne reprend pas, dans sa liste, les arrêtés pris en exécution de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o. Elle en déduit que l'arrêté royal du 12 octobre 2010 précité ne devait pas faire l'objet d'une délibération en conseil des ministres.

Elle ajoute que l'avis du Conseil d'État ne dit pas autre chose lorsqu'il indique qu'« il ne revient dont pas à un ministre de solliciter cet avis [celui du Conseil d'État] avant que le projet d'arrêté royal ait été délibéré en conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération », tout en relevant que ceci concerne « les articles 6, § 1^{er}, 7, § 3, 8 et 9 » pour lesquels « la demande d'avis est par conséquent prématurée ». La partie adverse constate que « l'article 4 de l'arrêté royal a, quant à lui, été effectivement analysé par le Conseil d'État », ce qui confirme qu'« il ne devait pas être soumis à une délibération préalable du conseil des ministres ».

La partie adverse conclut que « c'est à tort que la requérante fait l'amalgame entre les dispositions qui nécessitaient une délibération en conseil des ministres et les autres, dont l'article 4, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal qui, lui, ne devait pas faire l'objet d'une délibération en conseil des ministres ».

3. Mémoire en réplique

La requérante « confirme qu'elle postule l'illégalité de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 et non l'illégalité de la loi du 21 décembre 1998 ». Pour le surplus, elle reproduit les développements de la requête.

4. Dernier mémoire de la partie requérante

Selon la requérante, il n'est pas contesté qu'au moins une disposition de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 a été prise en exécution de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 4^o, 7^o, 11^o ou 12^o de la loi du 21 décembre 1998, sans que cet arrêté royal n'ait fait l'objet d'une délibération en conseil des ministres, en sorte que celui-ci est « affecté – pour le tout – d'une illégalité de forme substantielle qui oblige [le Conseil d'État] à en écarter l'application », conformément à l'article 159 de la Constitution, puisque « l'auteur de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 était [...] sans compétence pour adopter celui-ci ». Elle en déduit que l'acte attaqué, pris sur la base de cet arrêté royal, est dépourvu de base réglementaire et doit, par conséquent, être annulé.

Elle ajoute qu'il n'est pas admissible que le Conseil d'État « repêche » dans l'arrêté royal du 12 octobre 2010 – qui est affecté d'un vice de forme substantielle – des dispositions qui, prises isolément, échapperaient à cette illégalité, « ce en vue d'offrir un fondement juridique suffisant à l'acte attaqué ». Selon elle, l'illégalité substantielle tenant à l'absence de délibération en conseil des ministres affecte l'arrêté royal du 12 octobre 2010 dans son ensemble « dans la mesure où il résulte d'une prise de décision unique de l'autorité compétente ». Elle estime qu'« en juger autrement reviendrait à permettre de lire isolément des dispositions d'un acte réglementaire notoirement illégal afin de procéder à des refus d'application partiels en fonction des cas d'espèce ».

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 18 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 permet notamment l'imposition d'une amende administrative en cas d'« infractions à la présente loi, aux arrêtés pris en exécution de celle-ci, aux mesures d'exécution prises

dans le cadre de la Directive 2009/125/CE et aux règlements de l'Union européenne figurant à l'annexe Ier, punissables en vertu de l'article 17, §§ 1^{er}, 2 ou 2 bis ».

L'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 21 décembre 1998 précitée érige en infraction le fait d'enfreindre les prescriptions fixées notamment par ou en application de l'article 5 de la loi, lorsqu'elles sont d'application à des « articles ou à des substances ou mélanges dangereux », au sens de la loi, « à l'exception de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 11^o ».

L'article 5, §§ 1^{er} et 2, de la même loi habilite le Roi à prendre toute une série de mesures, dont certaines doivent faire l'objet d'une délibération en conseil des ministres. Il dispose comme il suit :

- « § 1^{er}. Afin de protéger l'environnement, la santé publique ou les travailleurs et de promouvoir des modes de production et de consommation durables, le Roi peut prendre des mesures en vue :
- 1^o de réglementer, suspendre, ou interdire la mise sur le marché d'un produit ;
 - 2^o de soumettre la mise sur le marché d'un produit à (une homologation, une autorisation, un enregistrement ou une notification préalables), ainsi que de fixer les conditions dans lesquelles les autorisations ou enregistrements peuvent être accordés, suspendus et retirés ;
 - 3^o de réglementer les caractéristiques, la composition, l'emballage, la présentation et le conditionnement d'un produit en vue de sa mise sur le marché et de déterminer de quelle façon le respect de ces règles doit être démontré ou indiqué ;
 - 4^o d'encourager la mise sur le marché de produits réutilisables ;
 - 5^o de fixer les critères d'analyse, d'essai ou d'étude d'un produit ou d'une catégorie de produits et de leur cycle de vie en vue de la détermination de leur durabilité et des dangers ou risques potentiels de leur mise sur le marché pour la santé publique ou l'environnement et d'imposer des analyses, des essais ou des études selon ces modalités ;
 - 6^o de déterminer quelles informations relatives à un produit ou à une catégorie de produits, à l'exception de la publicité au sens de l'article VI.9 du Code de droit économique, doivent ou peuvent être données avant ou lors de la mise sur le marché, et à qui et selon quelles modalités elles doivent ou peuvent être divulguées ;
 - 7^o de subordonner les activités des personnes qui participent à la mise sur le marché de produits ou de catégories de produits à des conditions et à une notification ou une autorisation préalables du Ministre ainsi que de fixer les modalités selon lesquelles la notification doit être effectuée et les conditions dans lesquelles l'autorisation peut être accordée, suspendue et retirée ;
 - 8^o d'interdire l'exportation de produits vers des pays, non membres de l'Union européenne ou de la soumettre, préalablement ou non, à une notification, une autorisation ou à des conditions ;
 - 9^o de répartir les produits en catégories, en vue de la réglementation de leur mise sur le marché, selon leurs effets sur la santé publique ou l'environnement ;
 - 10^o de déterminer des règles spécifiques pour l'étiquetage d'un produit ou d'une catégorie de produits. Lorsque ces règles ont pour objet un produit ou une catégorie de produits pour lesquels des prescriptions d'étiquetage ont été établies en vertu de l'article VI.9 du Code de droit économique, elles sont arrêtées sur proposition conjointe du Ministre et du Ministre ayant la Consommation dans ses

attributions ;

11° d'imposer la déclaration obligatoire des quantités de produits mises sur le marché ou exportées et de leur composition ;

12° de soumettre la mise sur le marché d'un produit ou d'une catégorie de produits à d'autres conditions particulières ;

13° de prendre toute autre mesure nécessaire pour la mise en œuvre des dispositions de conventions et/ou d'actes internationaux liant la Belgique et relatifs à la mise sur le marché de produits ;

14° d'informer le public sur les produits ou catégories de produits à mettre sur le marché et sensibiliser ce public à des modes de production et de consommation durables.

Les arrêtés pris en exécution des dispositions sous 2°, 4°, 7°, 11° et 12° sont délibérés en Conseil des Ministres.

§ 2. En vue de protéger la santé publique ou les travailleurs, le Roi peut en outre :

1° soumettre à certaines conditions, suspendre ou interdire l'utilisation d'un produit ;

2° soumettre l'utilisation d'un produit à une autorisation, un enregistrement ou une notification préalables, ainsi que fixer les conditions dans lesquelles les autorisations ou enregistrements peuvent être accordés, suspendus et retirés ;

3° soumettre à certaines conditions, suspendre ou interdire la production d'un produit ;

4° faire retirer du marché certains produits ;

5° subordonner les activités des personnes qui participent à l'utilisation de produits ou de catégories de produits à des conditions et à une notification ou une autorisation préalables du Ministre ainsi que fixer les modalités selon lesquelles la notification doit être effectuée et les conditions dans lesquelles l'autorisation peut être accordée, suspendue et retirée ;

6° soumettre l'utilisation d'un produit ou d'une catégorie de produits à d'autres conditions particulières.

Les arrêtés pris en exécution des dispositions sous 2°, 3°, 4°, 5° et 6° sont délibérés en Conseil des Ministres. »

Le 12 octobre 2010, le Roi a adopté l'arrêté royal réglementant les exigences minimales de rendement et les niveaux des émissions de polluants des appareils de chauffage alimentés en combustible solide, dont la plupart des dispositions trouvent leur fondement juridique dans l'article 5 de la loi du 21 décembre 1998 précitée. Dans son avis n° 43.026 du 30 mai 2007 rendu sur le projet d'arrêté royal, la section de législation du Conseil d'État a fait notamment l'observation suivante :

« [...] Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de déterminer des exigences minimales de rendement et de niveau des émissions de polluants des appareils de chauffage alimentés en combustible solide. Ces appareils ne peuvent être mis sur le marché en Belgique que s'ils satisfont aux exigences minimales de rendement et de niveau des émissions de polluants fixées, si une déclaration de conformité figure dans la notice technique accompagnant chaque appareil et s'ils sont munis d'une étiquette d'efficacité énergétique et environnementale.

[...] La majorité des dispositions en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, et 10°, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation

durables et la protection de l'environnement et de la santé (ci-après : la loi normes de produits).

Le fondement juridique de l'article 5 du projet doit être recherché dans l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi normes de produits.

En ce qui concerne les articles 6, § 1^{er}, et 7, § 3, du projet, un fondement juridique spécifique peut être trouvé dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi normes de produits qui permet notamment au Roi de soumettre la mise sur le marché d'un produit à une notification préalable.

En ce qui concerne les articles 8 et 9 du projet, qui comportent des dispositions en matière d'accréditation et de déclaration, un fondement juridique peut être recherché dans l'article 2, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 20 juillet 1990 concernant l'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité.

Le fondement juridique de l'article 10 du projet peut être recherché dans l'article 108 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 5 de la loi normes de produits.

[...]

Comme il a été observé ci-dessus, le fondement juridique des articles 6, § 1^{er}, et 7, § 3, du projet peut être recherché dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi normes de produits et celui des articles 8 et 9 du projet, dans l'article 2 de la loi du 20 juillet 1990 précitée.

L'article 5, § 2, alinéa 2, de la loi normes de produits dispose toutefois que l'arrêté pris en exécution des dispositions de l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, précité doit être délibéré en Conseil des Ministres.

L'article 2, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 20 juillet 1990 énonce la même chose.

[...] Il ne ressort pas des pièces jointes à la demande d'avis que le texte en projet a fait l'objet d'une délibération en Conseil des ministres.

La délibération collégiale prescrite qui doit avoir lieu en Conseil des ministres ne peut être assimilée à une "formalité préalable" au sens de l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été remplacé par la loi du 2 avril 2003 [...]. Cette délibération est en effet destinée à permettre à l'ensemble des ministres d'échanger leur point de vue sur un projet d'arrêté et de collaborer à la rédaction de celui-ci. Ce n'est qu'une fois un consensus acquis qu'un projet d'arrêté royal peut être considéré comme en état d'être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Il ne revient donc pas à un ministre de solliciter cet avis avant que le projet d'arrêté royal ait été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération.

En ce qui concerne les articles 6, § 1^{er}, 7, § 3, 8 et 9, la demande d'avis est par conséquent prématurée. Ces articles doivent d'abord être soumis au Conseil des ministres. »

Les articles 6, § 1^{er}, 7, § 3, 8 et 9, du projet d'arrêté royal qui – suivant l'avis de la section de législation du Conseil d'État – devaient faire l'objet d'une délibération en conseil des ministres portaient respectivement sur l'obligation pour le fabricant ou son mandataire de transmettre, avant l'entrée en vigueur des phases prévues à l'annexe de cet arrêté, au service compétent, un exemplaire de déclaration de conformité pour chaque type ou modèle d'appareil (article 6, § 1^{er}), l'obligation pour le fabricant ou son mandataire de transmettre, avant la mise sur le marché, au service compétent, le label d'efficacité énergétique et environnementale pour chaque type ou modèle d'appareil (article 7, § 3), l'habilitation confiée au ministre de fixer

les conditions d'agrément des laboratoires accrédités (article 8) et la vérification de la conformité des appareils, laquelle implique notamment la réalisation d'essais et de mesures par un laboratoire agréé (article 9). Selon la section de législation du Conseil d'État :

- les articles 6, § 1^{er}, et 7, § 3, du projet d'arrêté royal trouvent leur fondement dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 21 décembre 1998 qui habilite le Roi, par arrêté délibéré en conseil des ministres, à soumettre notamment la mise sur le marché d'un produit à une notification préalable ;
- les articles 8 et 9 du même projet trouvent leur fondement dans l'article 2, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 20 juillet 1990 concernant l'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité ; avant son remplacement par la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses et son abrogation par la loi du 28 février 2013 introduisant le Code de droit économique, l'article 2, §§ 1^{er} et 2, précité habilitait le Roi, par arrêté délibéré en conseil des ministres, à prendre toutes les mesures utiles pour assurer la coordination du système d'accréditation prévu par cette loi et à fixer les conditions d'accréditation des organismes et des laboratoires d'essais ainsi que les conditions de certification, d'essais et de contrôle.

En l'espèce, la décision d'imposer une amende administrative à la requérante trouve son fondement dans l'article 18 de la loi du 21 décembre 1998 précitée et la constatation, opérée dans le procès-verbal d'infraction n° 2017.06.23/CA/016 dressé le 23 juin 2017, que plusieurs appareils mis sur le marché par la requérante « sont en infraction avec l'article 4, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 ». Pour rappel, le constat d'infraction a été établi à la suite d'une enquête des services de la partie adverse qui a procédé à différents échantillonnages d'appareils fabriqués par la requérante, en se rendant dans des magasins de bricolage et distributeurs de produits de la requérante. Les appareils ont été testés par le laboratoire agréé de l'Association Royale des Gaziers de Belgique (en abrégé ARGB) lequel a conclu, dans ses différents rapports, que les valeurs mesurées sur les appareils saisis ne correspondent ni aux valeurs déclarées ni aux normes en vigueur.

L'article 4 de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 prévoit ce qui suit :

« § 1^{er}. Il est interdit de mettre sur le marché un appareil de chauffage qui :

1° ne répond pas aux niveaux de rendements et des valeurs d'émissions de polluants du tableau de l'annexe I^{re} et de l'annexe II ;
2° n'est pas muni de sa déclaration de conformité, mentionné à l'article 6.
§ 2. Les niveaux de rendement et les valeurs d'émissions de polluants sont mesurés et calculés suivant les normes précisées dans l'annexe I^{re} et l'annexe II. »

La mise sur le marché d'appareils qui ne respectent pas la disposition précitée constitue une infraction punissable au sens de l'article 17, § 1^{er}, 1°, de la loi du 21 décembre 1998, qui vise les infractions aux « prescriptions fixées par ou en application de l'article 5 de la loi [...] à l'exception de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 11° ». Comme le relève la partie adverse, l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 se fonde, plus particulièrement, sur l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi qui habilite le Roi à prendre des mesures en vue « de réglementer, suspendre ou interdire la mise sur le marché d'un produit ». De fait, l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal précité interdit la mise sur le marché des produits qui ne répondent pas aux conditions qu'il prévoit. Or, suivant l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1998, les mesures prises par le Roi en application de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, « en vue [...] de réglementer, suspendre, ou interdire la mise sur le marché d'un produit » ne doivent pas faire l'objet d'une délibération en conseil des ministres.

Le fait – souligné par la requérante dans son dernier mémoire – qu'« au moins une disposition de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 [aurait] été “pris(e) en exécution des dispositions sous 2°, 4°, 7°, 11° et 12°” de l'article 5, § 1^{er} [alinéa 1^{er}] de la loi du 21 décembre 1998 » – qui requièrent une délibération en conseil des ministres – est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée, dès lors que celle-ci n'a pas, elle-même, pour fondement une mesure prise en application d'une des dispositions précitées. L'illégalité qui affecterait certaines dispositions de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 ne peut conduire le Conseil d'État à écarter l'application de celui-ci dans sa totalité, sur pied de l'article 159 de la Constitution, alors qu'aucune de ces dispositions ne constitue le fondement de l'acte attaqué.

Pour la première fois à l'audience, la requérante soutient que l'acte attaqué aurait pour fondement l'article 7, § 3, de l'arrêté royal du 12 octobre 2010, qui – suivant l'avis de la section de législation du Conseil d'État – trouverait son fondement dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 21 décembre 1998 et devait, dès lors, faire l'objet d'une délibération en conseil des ministres.

Comme il vient d'être exposé, l'article 7, § 3, du projet de texte soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État concernait l'obligation, avant la mise sur le marché, de transmettre au service compétent, pour chaque type ou modèle d'appareil, le label d'efficacité énergétique et environnementale. Cette mesure qui – suivant l'avis de la section de législation du Conseil d'État – trouvait effectivement son fondement dans l'article 5, § 1^{er}, aliéna 1^{er}, 2^o, de la loi du 21 décembre 1998 est cependant étrangère à l'article 7, § 3, de l'arrêté royal qui a été adopté le 12 octobre 2010 et qui prévoit que :

« Le service compétent appose les scellés sur les deux appareils visés au paragraphe 2. Le fabricant ou son mandataire établi dans l'Union européenne livre le premier appareil au laboratoire agréé ; le second appareil est conservé par le fabricant ou son mandataire établi dans l'Union européenne. »

L'article 7, § 3, de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 correspond davantage à l'article 9 du projet de texte soumis à la section de législation du Conseil d'État, qui a estimé que cette mesure trouvait son fondement dans l'(ancien) article 2, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 20 juillet 1990 concernant l'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité. Après sa modification par la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses, l'article 2 de la loi du 20 juillet 1990 confiait au Roi, par arrêté délibéré en conseil des ministres, la mission de prendre toutes les mesures utiles en vue de créer un système d'accréditation et de fixer les critères d'accréditations des organismes d'évaluation de la conformité (article 2, §§ 1^{er} et 4, dans sa version en vigueur au moment de l'adoption de l'arrêté royal du 12 octobre 2010). À la suite de cette modification législative, il n'est pas certain que l'article 7, § 3, de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 – qui se limite à fixer les conditions du contrôle et à prévoir l'intervention d'un laboratoire agréé – devait encore faire l'objet d'une délibération en conseil des ministres pour être ensuite à nouveau soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État.

En toute hypothèse, l'intervention d'un « laboratoire agréé » pour la réalisation de tests dans le cours de la procédure qui précède l'adoption de l'acte attaqué ne suffit pas à faire de l'article 7, § 3, de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 le fondement de cet acte. Comme il a déjà été exposé, la décision d'imposer une amende administrative à la requérante se fonde sur l'article 18 de la loi du 21 décembre 1998 et sur la constatation que les appareils que la requérante a mis sur le marché sont en infraction avec l'article 4, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 12 octobre 2010.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

1. Requête

La requérante prend un deuxième moyen tiré de la violation « des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de la motivation interne et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Dans la première branche, la requérante rappelle la portée du devoir de motivation formelle qui s'impose à l'autorité administrative et fait valoir que l'acte attaqué ne contient aucune motivation formelle, puisqu'« [i]l précise simplement qu'il ressort à suffisance du procès-verbal du 23 juin 2017 que les infractions sont établies et qu'une amende administrative de EUR 60.000 est imposée pour ces infractions ». Elle ajoute ce qui suit :

« Le procès-verbal de constat d'infraction du 23 juin 2017 se base sur des rapports d'essais du laboratoire de l'ARGB du 9 juin 2017 [...]. Selon ces rapports, les modèles "Castilla Plus", "Atomium Plus", "Madrid Plus" et "Boston Plus" ne respectent pas les exigences minimales de rendement et les niveaux des émissions de polluants des annexes I et II de l'Arrêté Royal du 12 octobre 2010. Ces essais ont été réalisés conformément aux méthodes d'essais de la norme européenne EN 13240.
En ce qui concerne les modèles "Rioja", "Malaga" et "Luis", aucun essai n'a été réalisé sur ces modèles. Le procès-verbal de constat d'infraction du 23 juin 2017 auquel l'acte attaqué se réfère indique simplement que ces modèles font partie de la même famille que les modèles "Atomium Plus" et "Madrid Plus" et qu'ils sont dès lors également à considérer comme étant en infraction. ».

La requérante explique que les rapports d'essais réalisés par plusieurs laboratoires européens homologués dans différents pays avant la mise sur le marché des différents modèles incriminés attestent pourtant que ces derniers respectent les exigences minimales de rendements et les niveaux des émissions de polluants des annexes I et II de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 précité. Elle ne comprend dès lors pas pourquoi les résultats de ces essais en laboratoire n'ont pas été pris en compte, alors qu'ils démontrent, selon elle, la conformité de ses produits. Elle reproche ensuite à l'acte attaqué de ne contenir aucune indication quant à la manière dont l'autorité a établi le montant de l'amende. Elle affirme ne pas être en mesure de comprendre les raisons pour lesquelles elle s'est vu imposer une amende

administrative d'un montant de 60.000 euros. Elle estime que « la partie adverse aurait pu infliger l'amende administrative minimale », eu égard aux mesures immédiates qu'elle a prises pour se conformer au procès-verbal de retrait de marché. Elle rappelle ainsi qu'elle « [...] a été constamment en contact avec la Direction Générale Environnement et a pris toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux procès-verbaux du 23 juin 2017 [...] », qu'elle « a informé tous ses clients en Belgique des appareils qui allaient être retirés du marché belge et a, à ses frais, repris tous les appareils prétendument non-conformes [...] » et que « [t]outes ces démarches lui ont causé un dommage financier et un dommage moral qui se traduit par une atteinte à sa réputation sur le marché belge et international ». Elle relève aussi que « [l]a partie adverse a d'ailleurs imposé des amendes beaucoup moins élevées à Andenne Bricolage et à Bricorama pour des infractions aux articles 4 et 6 de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 alors que les mêmes mesures ont été prises puisque les modèles visés dans les procès-verbaux d'infraction ont été enlevés immédiatement du marché par Panadero ».

Dans la deuxième branche du moyen, la requérante rappelle que « le principe de motivation interne requiert que tout acte administratif repose sur des motifs de droit et de fait, exacts, pertinents et légalement admissibles ». Se référant aux rapports d'essais établis par plusieurs autres laboratoires européens concluant à la conformité des modèles litigieux avant leur mise sur le marché, elle fait valoir que l'acte attaqué qui affirme le contraire repose sur des motifs inexacts. Elle demande une expertise « afin d'examiner les rapports d'essais réalisés par l'ARGB et les autres laboratoires européens et de réaliser des essais sur les modèles "Castilla Plus", "Atomium Plus", "Madrid Plus", "Boston Plus", "Rioja", "Malaga" et "Luis" conformément à la norme européenne EN 13240 ». Elle ajoute que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en imposant une amende administrative disproportionnée par rapport aux faits. Elle estime, à cet égard, que le contrôle des amendes administratives n'est pas seulement un contrôle de légalité, mais également un contrôle de proportionnalité. Elle insiste, à nouveau, sur les essais qu'elle a fait réaliser par des laboratoires accrédités avant la mise sur le marché et qui concluent à la conformité des modèles litigieux aux normes applicables en Belgique et en déduit qu'elle n'a pas agi « sciemment en violation de la législation belge ». Elle ajoute qu'afin de « [...] ne pas pénaliser ses clients en Belgique [elle] a pris toutes les mesures demandées par les autorités belges malgré son désaccord avec les rapports d'essais ». Elle déduit de ces éléments qu'« aucune autorité, placée dans les mêmes circonstances et fonctionnant normalement, n'aurait décidé d'imposer une amende administrative si élevée », que « l'amende

administrative est disproportionnée par rapport aux faits » et que « la partie adverse a dès lors commis une erreur manifeste d'appréciation ».

2. Mémoire en réponse

La partie adverse rappelle tout d'abord qu'elle a suspendu l'exécution de sa décision de retrait des produits litigieux du marché, en attendant les résultats de la contre-expertise à laquelle la requérante pouvait procéder, mais que celle-ci n'a pas fait usage de cette faculté, se limitant, dans le cadre de son recours, pour justifier ce choix, à invoquer le refus de l'ARGB de la méthodologie employée par les autres laboratoires, sans toutefois produire le contenu des échanges qu'elle a eus avec l'ARGB. La partie adverse insiste également sur le fait que la requérante n'a pas donné suite à son courrier dans lequel elle l'invitait à faire valoir ses moyens de défense sur le contenu du procès-verbal du 23 juin 2017. Au vu de ces éléments, elle estime que la demande d'expertise formulée par la requérante ne peut être accueillie et que les arguments qu'elle développe, pour la première fois, dans son recours et qu'elle aurait pu formuler dans le cadre de la procédure administrative – ce dont elle s'est abstenue –, ne sont pas recevables.

Pour le surplus, en ce qui concerne la première branche du moyen, la partie adverse fait valoir les éléments suivants :

« D'une part, en principe, le montant d'une amende administrative s'évalue par rapport à l'infraction constatée et au jour où celle-ci a été constatée et non par rapport à l'attitude de l'auteur après que l'infraction ait été constatée et notifiée à l'auteur. D'autre part, même s'il fallait tenir compte de l'attitude positive de l'intéressée, elle aurait dû s'en prévaloir lors de la procédure administrative pour que la partie adverse puisse en tenir compte et non après l'infliction de l'amende administrative.

D'autre part, le procès-verbal d'infraction du 23 juin 2017 est accablant, étant donné qu'il permet de relever que tous les appareils de la requérante analysés sont en infraction avec les normes en vigueur. Ces relevés n'ont jamais été valablement contestés par la requérante, au vu du fait qu'elle a renoncé à faire usage de son droit à une contre-expertise et de son droit à se défendre ».

La partie adverse insiste ensuite sur la proportionnalité du montant de l'amende administrative infligée à la requérante, celle-ci étant fixée à 1,5% du montant maximal possible, « la partie adverse dispos[ant] d'une fourchette allant de 160 euros à 4.000.000 d'euros ». Elle ajoute qu'il est cohérent que les revendeurs des appareils (Andenne Bricolage et Bricorama) aient fait l'objet d'une sanction plus légère, ceux-ci ne faisant que vendre les produits et non les produire et étant

seulement sanctionnés pour ne pas avoir enlevé de leurs étalages des appareils en infraction. Elle souligne avoir procédé à une motivation de l'acte attaqué par référence, la décision notifiant l'amende administrative renvoyant au procès-verbal d'infraction du 23 juin 2017, lequel a été communiqué à la requérante. Elle contredit l'argument de la requérante selon lequel seuls certains produits litigieux auraient été testés. Elle indique que les différences entre les modèles concernés seraient uniquement d'ordre esthétique, et non technique, de telle sorte que les tester eût été redondant.

En ce qui concerne la deuxième branche du moyen, la partie adverse fait valoir que la requérante ne pouvait se contenter d'invoquer les analyses effectuées préalablement à la mise des produits sur le marché, sans avoir fait usage de son droit à la contre-expertise et expliquer valablement pourquoi « [...] les données mesurées sur des appareils testés à sa demande et choisis par ses soins ne correspondent pas à celles mesurées à la suite d'un contrôle surprise mené par la partie adverse sur les produits commercialisés ». Elle constate également que la requérante n'explique pas « dans sa requête en quoi la méthode de l'ARGB serait inadmissible ou même différente de celle utilisée par les laboratoires que la requérante a consultés ».

3. Mémoire en réplique

La requérante rappelle qu'elle est une société étrangère qui n'est pas familière avec les procédures belges. Elle estime avoir pris toutes les mesures imposées par le procès-verbal du 23 juin 2017 et avoir été en contacts fréquents et suivis avec les services de la partie adverse, plus particulièrement avec son seul interlocuteur A.V., l'agent qui a établi le procès-verbal de constat d'infraction. Elle explique qu'elle a considéré de bonne foi qu'elle ne devait pas encore répondre au courrier du 11 décembre 2017 du fonctionnaire dirigeant lui notifiant son intention de lui infliger une amende administrative et qu'elle pensait qu'une peine ne lui serait infligée que si « elle ne prenait pas toutes les mesures requises dans le procès-verbal du 23 juin 2017 et suite à ses échanges avec [A.V.] ». Elle souligne qu'elle a tout de suite répondu au courrier du 11 juin 2018 « lorsqu'elle a compris qu'une amende administrative allait lui être imposée » et qu'« [e]lle a également tout de suite consulté un avocat belge ». Elle déduit de ces éléments que « les arguments de la partie adverse concernant la demande d'expertise doivent dès lors être rejetés ».

Quant à la première branche du moyen, la requérante répète les arguments de sa requête. Elle conteste que l'acte attaqué puisse être valablement

motivé par référence au procès-verbal de constat d'infraction du 23 juin 2017, dès lors que « [ce] procès-verbal ne mentionne pas les raisons pour lesquelles les rapports d'essais réalisés par les laboratoires européens ne sont, selon les autorités belges, pas valables, ce que la partie requérante reproche à l'acte attaqué en l'espèce ». Elle affirme également avoir « contesté les relevés établis dans le procès-verbal du 23 juin 2017 » dans ses courriers du 23 juin 2017, du 10 août 2017 et du 20 septembre 2017, dans lesquels elle « a mis en évidence les rapports d'essais réalisés par plusieurs laboratoires européens arrivant à la même conclusion, à savoir la conformité des poêles de marque Panadero avec la législation belge ». Elle relève encore que la partie adverse ne répond pas, dans son mémoire en réponse, au grief tiré du défaut de motivation quant au choix du montant de l'amende.

Quant à la deuxième branche, la requérante reproduit les développements de sa requête.

4. Dernier mémoire de la partie requérante

La requérante renvoie à l'ensemble des développements de son mémoire en réplique. Elle ajoute ce qui suit :

« [...] En ce qui concerne spécifiquement le montant de l'amende administrative, la question n'est pas de savoir si ce dernier est proportionné ou pas. La partie requérante critique le fait que l'acte attaqué n'indique, à aucun moment – et sans que cela ne soit contesté par l'Auditeur ou la partie adverse, pourquoi une amende administrative d'un tel montant a été infligée.

En ce qui concerne les amendes administratives infligées dans la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien, la jurisprudence constante de Votre Conseil considère que “dès lors que l'*instrumentum* de la décision infligeant une amende administrative (...) ne contient aucune indication quant à la manière dont l'autorité a établi le montant de l'amende, le moyen, pris du défaut de motivation formelle, est fondé”.

En l'espèce, l'*instrumentum* de la décision infligeant une amende administrative (l'acte attaqué) n'indique pas la manière dont la partie adverse a établi le montant de l'amende administrative et ne permet dès lors pas au destinataire de la décision de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse a décidé d'imposer une amende administrative de 60.000 EUR.

La partie requérante ne comprendrait pas pourquoi, dans la lutte contre le bruit du trafic aérien, les exigences de motivation formelle seraient renforcées par rapport aux normes de produit en cause.

La partie adverse ne répond pas à ces arguments et l'Auditeur se limite à justifier la position de la partie adverse au motif que le montant ne serait pas disproportionné. Cette dernière justification ne permet pas de rencontrer la motivation formelle exigée par les dispositions invoquées au moyen.

[...] La partie requérante rappelle qu'elle est une société étrangère qui n'est pas familière avec les procédures belges. Elle a toujours été en contact avec un seul

interlocuteur [A.V.]. Comme démontré dans l'exposé des faits repris dans le mémoire en réplique, les contacts avec cet interlocuteur étaient fréquents. De bonne foi, la partie requérante, ayant pris toutes les mesures qui lui étaient imposées dans le procès-verbal du 23 juin 2017, ne pensait pas devoir répondre en parallèle à un autre interlocuteur.

Ainsi, la partie requérante a été constamment en contact avec la Direction Générale Environnement et a pris toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux procès-verbaux du 23 juin 2017 [...]. Ainsi, la partie requérante a informé tous ses clients en Belgique des appareils qui allaient être retirés du marché belge et a, à ses frais, repris tous les appareils prétendument non conformes [...]. Toutes ces démarches lui ont causé un dommage financier et un dommage moral qui se traduit par une atteinte à sa réputation sur le marché belge et international.

La partie adverse a d'ailleurs imposé des amendes beaucoup moins élevées à Andenne Bricolage et à Bricorama pour des infractions aux articles 4 et 6 de l'Arrêté Royal du 12 octobre 2010 [...] alors que les mêmes mesures ont été prises puisque les modèles visés dans les procès-verbaux d'infraction ont été enlevés immédiatement du marché par Panadero. Même si, à suivre l'Auditeur, des amendes différenciées pouvaient être infligées en l'espèce, encore est-il attendu d'une autorité administrative qu'elle motive formellement ses décisions.

[...] La partie requérante ne peut dès lors comprendre les raisons pour lesquelles le fonctionnaire dirigeant a décidé d'imposer une amende administrative de EUR 60.000, d'autant plus malgré son exécution immédiate des obligations imposées dans le procès-verbal de retrait du marché du 23 juin 2017.

Ainsi, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en imposant une amende administrative disproportionnée par rapport aux faits et sans justification.

[...] Le moyen est fondé. »

V.2. *Appréciation du Conseil d'État*

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit notamment permettre au destinataire d'une décision de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à l'adopter, de vérifier que celle-ci s'est livrée à un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Les motifs doivent en principe se trouver dans *l'instrumentum* de l'acte. Une motivation par référence à un autre document peut cependant être admise pour autant que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié et que la motivation de ce document satisfasse elle-même aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Le principe général de motivation interne des actes administratifs implique, quant à lui, que tout acte administratif repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles qui ressortent ou peuvent être déduits du dossier administratif.

L'acte attaqué est rédigé comme il suit :

« 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 est fixée à 60.000 euros sera payée sur le compte [...] du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement [...] dans les deux mois à partir de la date d'envoi de la présente proposition [...].

Comme le relève la partie adverse, l'acte attaqué est motivé par référence au procès-verbal de constat d'infraction du 23 juin 2017 ainsi qu'à ses annexes. Il n'est pas contesté que ces documents ont bien été communiqués à la requérante avant la notification de la décision de lui infliger l'amende litigieuse.

La partie requérante conteste l'adéquation de la motivation du procès-verbal du 23 juin 2017 et affirme que le constat d'infraction qu'il contient repose sur des motifs inexacts, compte tenu des résultats des rapports d'essai réalisés par plusieurs laboratoires européens homologués dans différents pays avant la mise sur le marché des modèles incriminés. Ces rapports attestent, selon elle, que ses appareils respectent les exigences minimales de rendements et les niveaux des émissions de polluants des annexes I et II de l'arrêté royal du 12 octobre 2010, visées à l'article 4, § 1^{er}, du même arrêté royal.

Les dispositions de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 précité n'imposent cependant pas la prise en compte de rapports d'essais préalables à la mise sur le marché des appareils de chauffage. Ainsi, l'article 7 de cet arrêté royal relatif à « la

surveillance du marché » prévoit ce qui suit :

- « § 1^{er}. La vérification de la conformité des appareils par le service compétent nécessite d'effectuer des essais et mesures par un laboratoire accrédité.
- § 2. Aux fins des essais et mesures visés au paragraphe 1^{er}, le fabricant ou son mandataire établi dans l'Union européenne, met gratuitement deux appareils identiques à la disposition du service compétent.
- § 3. Le service compétent appose les scellés sur les deux appareils visés au paragraphe 2. Le fabricant ou son mandataire établi dans l'Union européenne livre le premier appareil au laboratoire agréé ; le second appareil est conservé par le fabricant ou son mandataire établi dans l'Union européenne.
- § 4. Aux fins de contre expertises, le deuxième appareil est vérifié. Dans ce cas, tous les frais sont à charge du fabricant ou de son mandataire établi dans l'Union européenne.
- § 5. Le laboratoire accrédité transmet le rapport d'analyse au service compétent ».

Il suit de cette disposition qu'un éventuel constat d'infraction est dressé à la suite d'analyses qui sont réalisées par un laboratoire agréé sur un appareil saisi par le service compétent. Une contre-expertise peut être réalisée sur un deuxième appareil identique, sur lequel les scellés sont également apposés. Le contrôle de conformité concerne bien les appareils saisis par les services compétents de la partie adverse. Dans le cadre de cette vérification, la prise en compte d'autres rapports d'analyse réalisés par d'autres laboratoires sur d'autres appareils, à la demande et au choix du fabricant avant leur mise sur le marché, n'est ni obligatoire ni même nécessaire.

En l'espèce, il se déduit de la lecture du procès-verbal de constat d'infraction du 23 juin 2017 que les appareils saisis par la partie adverse ne respectaient pas les prescriptions imposées par les annexes I et II de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 précité. La possibilité d'une contre-expertise a été explicitement laissée à la requérante. Celle-ci a cependant choisi de ne pas en faire usage. La requérante n'a pas non plus donné suite au courrier du 11 décembre 2017 qui l'invitait à faire valoir ses moyens de défense. Elle aurait, à cette occasion, pu préciser les raisons qui l'ont conduite à ne pas demander une contre-expertise et, le cas échéant, contester les résultats des analyses consignés dans le procès-verbal d'infraction. Dans son recours devant le Conseil d'État, la requérante se limite à invoquer l'existence de rapports préalables à la mise sur le marché de ses appareils sans expliquer clairement les motifs qui l'ont amenée à renoncer à la contre-expertise proposée par la partie adverse. Elle se contente, dans l'exposé des faits de la requête, de faire état du refus de l'ARGB de reconnaître « la méthodologie employée par les autres laboratoires », sans expliquer, dans le développement de son moyen, en quoi la méthode de l'ARGB serait inadmissible ou même différente de

celle utilisée par les laboratoires que la requérante a consultés. Quant au grief tiré de l'absence d'analyse spécifique portant sur les modèles « Rioja », « Malaga » et « Luis », la requérante ne développe aucun argument qui permette de remettre en cause les constatations techniques opérées dans le procès-verbal d'infraction, qui relève que « [l]es modèles “Atomium plus” & “Madrid plus” font partie d'une même famille intégrant les modèles “Rioja”, “Malaga” & “Luis” », que, [t]ous ces appareils disposent de la même chambre de combustion et ont été homologués sur base des mêmes documents ; seules quelques différences esthétiques non fonctionnelles différencient les appareils » et que « [d]e ce fait, les modèles “Rioja”, “Malaga” & “Luis” sont également à considérer comme étant en infraction ».

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande d'expertise sollicitée par la requérante. Pour ce qui concerne le constat d'infraction opéré dans le procès-verbal du 23 juin 2017 auquel se réfère l'acte attaqué, celui-ci est motivé à suffisance et repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles.

En revanche, les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse a décidé d'imposer une amende administrative de 60.000 euros.

L'article 18, § 4bis, de la loi du 21 décembre 1998 prévoit que le montant de l'amende administrative ne peut être inférieur à la moitié du minimum de l'amende (pénale) prévue par la disposition légale violée ni supérieur à un vingtième du maximum de cette amende. En cas de concours d'infractions, les montants des amendes administratives sont cumulés, sans que leur total puisse excéder le maximum prévu par l'article 17, § 1^{er}, deuxième alinéa, de la même loi (article 18, § 5, de la loi du 21 décembre 1998). Pour les infractions aux prescriptions fixées en application de l'article 5 de la même loi – et donc l'interdiction de mise sur le marché prévue par l'article 4 de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 –, le montant de l'amende pénale est fixé à un minimum de 160 euros et à un maximum de 4.000.000 euros (article 17, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 21 décembre 1998). Conformément aux articles 17, § 2ter, et 18, § 4bis, de la loi du 21 décembre 1998, les montants des amendes pénales et administratives doivent être majorés conformément à la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales et sont donc, depuis le 1^{er} janvier 2017, multipliés par un facteur huit.

Il suit de ce qui précède que le montant de l'amende administrative qui pouvait être infligée à la requérante devait se situer entre 640 euros et 1.600.000 euros (majorations comprises).

Ni l'acte attaqué ni le dossier administratif ne contiennent d'indications quant à la manière dont l'autorité a établi le montant de l'amende, eu égard à la fourchette d'amendes très large précitée. La partie adverse ne donne pas plus d'explications, à cet égard, dans ses écrits de procédure. Elle se limite à :

- rejeter les arguments invoqués par la requérante dans sa requête (quant à l'absence de prise en compte de son comportement après le constat d'infraction et à la différence de traitement dénoncée par la requérante) ;
- relever que tous les appareils testés étaient en infraction ;
- affirmer que le montant de l'amende est fixée à 1,5% du montant maximal possible, en se référant toutefois au maximum prévu pour l'amende pénale (et non au maximum de l'amende administrative) ;
- reprocher à la requérante de ne pas avoir fait valoir ses observations en temps utile dans le cours de la procédure administrative, tandis que le courrier du 11 décembre 2017 qui invitait la requérante à faire valoir ses moyens de défense ne contenait aucune indication relative à un montant d'amende qu'elle envisageait d'imposer à la requérante.

Ces différents éléments ne permettent pas de comprendre pourquoi la partie adverse a décidé d'imposer à la requérante une amende administrative de 60.000 euros. En l'absence de toute indication quant à la méthode utilisée pour calculer le montant de cette amende, il n'est pas possible au Conseil d'État de contrôler la proportionnalité de celle-ci et de vérifier qu'elle ne procède pas d'un quelconque arbitraire.

Pour respecter l'obligation de motivation formelle, cette indication devait, en outre, figurer dans l'*instrumentum* de l'acte attaqué, *quod non* en l'espèce.

Dans cette mesure, le deuxième moyen est fondé.

VI. Indemnité de procédure

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

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

Article 1^{er}.

La décision prise le 11 juin 2018 par le fonctionnaire dirigeant du service budget et contrôle de gestion et du service juridique du SPF Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement d'infliger une amende administrative de 60.000 euros à la société de droit espagnol Panadero Denia S.L. 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 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 est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, les contributions de 40 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre,
le 30 mai 2022 par :

Imre Kovalovszky,
David De Roy,
Florence Piret,
Vincent Durieux,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Imre Kovalovszky