

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

A R R Ê T

n° 261.398 du 22 novembre 2024

A. 242.164/VI-22.859

En cause : **la société à responsabilité limitée**
ZAI IMPORT EXPORT,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe VANLANGENDONCK, avocat,
avenue Louise 65
1050 Bruxelles,

contre :

1. **l'État belge**, représenté par le ministre de la Santé publique,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles,
2. **l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne**
alimentaire (AFSCA),
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean-François DE BOCK et
Pascaline MICHOU, avocats,
bosveldweg 70
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 juin 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de P-V de saisie n° dky-2024-0222/04/000084 du 15.04.2024 qui saisit un lot de cigarettes électroniques, du chef de violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La contribution et le droit 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.

Des notes d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section 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 24 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

M. David De Roy, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Philippe Vanlangendonck, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendu 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. Exposé des faits utiles

La relation des faits utiles à l'examen du recours, telle qu'elle a été exposée par la première partie adverse dans sa note d'observations, a été reproduite intégralement dans le rapport de l'auditeur. Cet exposé, qui n'a pas fait l'objet de critique de la part de la partie requérante, se présente comme suit :

« I. Les faits et antécédents de la procédure

1. Le 27 mars 2024, des agents du Service Inspection Produits de Consommation du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement procède à une inspection au sein d'un commerce dans lequel ils constatent qu'une grande quantité de cigarettes électroniques non-conformes y sont vendues.

Le commerçant rapporte alors à ces agents, facture à l'appui, que ces cigarettes électroniques lui avaient été fournies par la société à responsabilité limitée ZAI IMPORT EXPORT (ci-après, "la requérante") (pièce confidentielle n°1).

2. Ainsi, il apparaît que la requérante vend, à des entreprises belges, des cigarettes électroniques non-conformes.

En conséquence, le 9 avril 2024, un agent du Service Inspection Produits de Consommation du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (ci-après, "le contrôleur de santé publique") procède, en présence d'un autre agent du même service ainsi que d'un agent du SPF Finances et de

plusieurs Inspecteurs de police de la zone de police locale de Bruxelles-Midi, à l'inspection du commerce de détail exploité par la requérante, sis rue Brogniez 16 à 1070 Anderlecht, ainsi que des locaux attenants à ce commerce – ceux-ci pouvant être utilisés comme lieux de stockage de produits et de marchandises mises sur le marché – sis rue Brogniez 11 à 1070 Anderlecht.

3. Lors de l'inspection du 9 avril 2024, le contrôleur de santé publique constate diverses infractions à l'arrêté royal du 28 octobre 2016 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des cigarettes électroniques.

Ces infractions sont consignées par le contrôleur de santé publique dans le procès-verbal de constatation d'infraction n° dky-2024-0221/01/002033 qu'il dresse le 14 juin 2024 (pièce n°1).

Le même jour, une copie de ce procès-verbal de constatation d'infraction est transmise à la requérante par courrier simple.

Ainsi, contrairement à ce qu'affirme la requérante, un procès-verbal de constatation d'infraction a bien été dressé et lui a été transmis.

4. Dans le procès-verbal de constatation d'infraction du 14 juin 2024, le contrôleur de santé publique rapporte, au terme de l'inspection du 9 avril 2024 dans le commerce sis rue Brogniez 16 à 1070 Anderlecht, ce qui suit (extrait) :

Lors du contrôle, nous avons pu constater que des cigarettes électroniques jetables sans nicotine non conformes ainsi que des flacons de recharge avec et sans nicotine, non conformes, étaient mis en vente dans le commerce.

Plus précisément, nous y avons constaté les infractions suivantes suite aux changements législatifs qui ont pris effet le 11/01/2024 :

Législation	Types de produit	Constatation
AR 28/10/2016 Art 5§10 juncto Art. 6/1 AR 28/10/2016 Art 5§10	Recharge sans nicotine E-Cig sans nicotine Recharge avec nicotine	Absence d'élément(s) obligatoire(s) sur l'étiquette, tel(s) que le Product ID, notamment les produits des marques : - Be Liquid - King Puff 0%
AR 28/10/2016 Art 5§10	E-cig sans nicotine	Absence d'éléments obligatoires sur l'étiquette, tels que le numéro de lot précédé du mot « lot » et une liste d'ingrédient complète, notamment les produits de la marque : - King Puff 0%

En raison de la nature des infractions, un total de 1930 produits ont été immédiatement retirés du marché (voir inventaire en annexe 2).

Ces produits ont fait l'objet d'un abandon volontaire de la part du membre du personnel (voir annexe 2 – abandon volontaire et inventaire des produits retirés du marché avec numéro de référence : dky-2024-0221/17/001051).

Les 1.930 produits retirés du marché ont été inventoriés : l’inventaire, dressé le 9 avril 2024, (pièce n°2) a été annexé au procès-verbal de constatation d’infraction du 14 juin 2024 (pièce n°1 : annexe 2) et a été transmis à la requérante en même temps que ce dernier.

Un employé de la requérante, présent sur place lors de l’inspection, a consenti à l’abandon volontaire desdits produits. Sa déclaration de consentement volontaire datée du 9 avril 2024 (pièce n°3) a été annexée au procès-verbal de constatation d’infraction (pièce n°1 : annexe 2) et a été transmise à la requérante en même temps que ce dernier.

5. Dans le même procès-verbal de constatation d’infraction du 14 juin 2024, le contrôleur de santé publique rapporte, au terme de l’inspection du 9 avril 2024 à laquelle il a été procédé dans les locaux sis rue Brogniez 11 à 1070 Anderlecht, ce qui suit (extrait) :

Lors de ce contrôle, nous avons également voulu accéder aux locaux attenants au commerce pouvant être utilisés comme lieux de stockage de marchandises mises sur le marché. De ce fait, les services de police ont obtenu, par ce membre du personnel, un trousseau de clef permettant d’ouvrir différents accès fermés à clef. Ce trousseau de clef possédait de nombreuses clefs ainsi qu’une télécommande.

Un Inspecteur de police a appuyé sur un bouton de la télécommande et le volet métallique de la surface commerciale située au numéro 11 de la rue Brogniez s’est ouvert. L’inspecteur de police a dès lors utilisé une autre clef se trouvant sur ce même trousseau et, accompagné de l’Inspecteur de Santé Publique C. [REDACTED] M. [REDACTED] du Contrôleur de Santé Publique D. [REDACTED] J. [REDACTED] de nous-même, a pu ouvrir la porte d’entrée principale du numéro 11 de la rue Brogniez à 1070 ANDERLECHT, se situant en face du numéro 16 de la même rue.

Le 09/04/2024, à 11h20’, nous avons pu constater qu’une très grosse quantité de cigarettes électroniques jetables avec et sans nicotine, non conformes, était présente dans cette surface commerciale située au numéro 11 de la rue Brogniez à 1070 ANDERLECHT. Nous avons pu constater la présence de caisses complètes encore scellées ainsi que de nombreuses boîtes de 10 cigarettes électroniques de différentes marques enlevées de leurs cartons originaux.

Plus précisément, nous y avons constaté les infractions suivantes :

Législation	Types de produit	Constatation
AR 28/10/2016 Art 4§1	E-Cig nicotine	Cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine dont le réservoir avait un volume supérieur à 2ml, notamment les produits des marques : <ul style="list-style-type: none">- Tornado Kasavape 25000,- Al Fakher Crown Bar 8000- R and M Tornado 9000,-

AR 28/10/2016 Art 5§1 / §6	E-cig nicotine	Cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine ne comprenant pas d'avertissements sanitaires conformes et/ou dans les trois langues nationales, notamment les produits des marques : <ul style="list-style-type: none"> - R and M Tornado 9000, - Honey House 25000, - Aroma King AK 5500, - Vozol Alien, -
AR 28/10/2016 Art 5§12	E-Cig nicotine	Cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine comprenant un élément ressemblant à un produit alimentaire, notamment les produits des marques : <ul style="list-style-type: none"> - Tornado Kasavape 25000, - R and M Tornado 9000,

		<ul style="list-style-type: none"> - Honey House 25000, - Arman Shisha Hookah 15000, - Aroma King 8000, -
--	--	---

AR 28/10/2016 Art 5§10	E-Cig nicotine	Cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine dont les éléments obligatoires ne figuraient pas sur l'emballage, tels que la liste d'ingrédient complète et/ou la mention « tenir hors de portée des enfants » et/ou le numéro de lot précédé du mot « lot », notamment les produits des marques : <ul style="list-style-type: none"> - Crystal Mesh Coil 600, - Tornado Kasavape 25000, - R and M Tornado 9000, - Al Fakher Crown Bar 8000, - Elf Bar 1500, -
------------------------------	-------------------	--

AR 28/10/2016 Art 5§10	E-Cig	Cigarettes électroniques jetables avec nicotine ne comprenant pas une indication de la teneur en nicotine, notamment les produits de la marque : <ul style="list-style-type: none"> - Vapme King 12000
------------------------------	-------	---

En outre, nous y avons également constaté les infractions suivantes suite aux changements législatifs qui ont pris effet le 11/01/2024 :

Législation	Types de produit	Constatation
AR 28/10/2016 Art 5§10	E-cig Nicotine E-Cig sans nicotine	<u>Absence d'éléments obligatoires sur l'étiquette</u> , tels que le Product ID, c'était le cas pour la majorité des produits rencontrés sur place

AR 28/10/2016 Art 5§10	E-cig sans nicotine	Absence d'éléments obligatoires sur l'étiquette, tels que la liste d'ingrédient complète et/ou la mention « tenir hors de portée des enfants » et/ou le numéro de lot précédé du mot « lot », notamment les produits des marques : - King Puff
------------------------------	------------------------	---

[...]

Le membre du personnel était présent lors de notre contrôle. Nous l'avons informé de nos constatations et lui avons expliqué les diverses infractions. Il nous a déclaré spontanément qu'il possédait en effet bien les clefs donnant accès à cette adresse du numéro 11 de la rue Brogniez car la société « ZAÏ IMPORT EXPORT SPRL* » y stockait des confiseries et chocolats vendus au numéro 16 de la rue Brogniez.

En raison de la nature des infractions, un total de 15.107 produits ont été immédiatement retirés du marché (voir inventaire en annexe 3). Ces produits ont fait l'objet d'une saisie qui a été emportée par le service Inspection du Service Public Fédéral Santé Publique (voir procès-verbal de saisie numéro dky-2024-0222/04/000084 et inventaire des produits retirés du marché en annexe 3).

Les produits non conformes sont considérés comme nuisibles au sens de l'article 7 de l'arrêté royal du 28 octobre 2016 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des cigarettes électroniques et de l'article 18 de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits.

Les 15.107 produits retirés du marché ont été inventoriés (pièce n°4) et un procès-verbal de saisie a été dressé par le contrôleur de santé publique le 15 avril 2024 (pièce n°5), auquel a été joint l'inventaire répertoriant les 15.107 produits retirés du marché (pièce n°5 : annexe 1).

Ce procès-verbal, accompagné de son annexe, a été notifié à la requérante par courrier recommandé le 17 avril 2024 (pièce n°6).

L'inventaire répertoriant les 15.107 produits retirés du marché ainsi que le procès-verbal de saisie du 15 avril 2024 ont également été annexés au procès-verbal de constatation d'infraction du 14 juin 2024 (pièce n°1 : annexe 3).

Le procès-verbal de saisie du 15 avril 2024 constitue l'unique acte attaqué par la requérante dans le cadre de la présente procédure et rapporte (extrait) :

Lieu de la saisie

Les produits ont été saisis à :

Lieu de stockage, rue Brogniez, 11 à 1070 ANDERLECHT

Nature de la saisie

☒ Cigarettes électroniques

☐ Produits à fumer à base de plantes

☐ Eléments techniques

☐ Produits à base de tabac

☐ Produits cosmétiques

Raison de la saisie

Nous notifions à Monsieur S. P. la saisie des produits repris dans l'inventaire en annexe au présent procès-verbal, lesquels produits sont en infraction à :

- ⊗ l'arrêté royal du 28 octobre 2016 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des cigarettes électroniques et ses arrêtés ministériels d'exécution ;

La personne concernée est détenteur des produits constatés en infraction.

Ces produits sont considérés comme nuisibles au sens de l'article 18 de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits.

Une saisie est effectuée en application de l'article 18, §2 de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits.

Description détaillée des produits saisis

Voir l'inventaire des produits saisis en annexe.

Destination du lieu, durée et finalité des produits saisis

- ⊗ Les produits saisis sont déposés au SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne Alimentaire et Environnement, Avenue Galilée 5 bte 2 à 1210 Bruxelles dans un local sécurisé. La saisie sera conservée durant 60 jours.

[...] ».

IV. Mise hors de cause

Il y a lieu de mettre hors de cause l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (désignée comme seconde partie adverse), qui n'est pas l'auteur de l'acte attaqué et n'a pas participé à son élaboration.

V. Urgence

V.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante fait état de ce qu'elle est « responsable de la livraison de sa marchandise et du paiement de son fournisseur ». Elle estime que « l'affaire est trop urgente pour être uniquement traitée dans le cadre d'un recours en annulation ». En ce sens, elle renvoie à son dossier de pièces.

B. Note d'observations

La partie adverse observe à titre principal que la requérante ne démontre pas l'urgence à statuer. Elle cite divers arrêts du Conseil d'Etat relatifs à la notion d'urgence – cette dernière étant requise pour permettre une suspension en vertu de l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

Elle précise que la requérante « n'établit pas concrètement en quoi l'exécution immédiate de la décision attaquée risque, si elle n'est pas suspendue, de lui causer pendant l'instance en annulation des inconvénients dont les conséquences seraient irréversibles ou difficilement réversibles ».

En ce sens, elle fait état de ce que le préjudice allégué est de nature pécuniaire, et de ce qu'il est de jurisprudence constante qu'un tel préjudice est, en principe, réparable.

Elle ajoute que la requérante ne produit, à l'appui de ses propos, aucune pièce justificative (comptable ou autre) susceptible d'étayer le préjudice dont elle fait état. Elle précise que la production d'une facture (datée du 22 février 2024) n'est pas suffisante pour établir un préjudice.

Elle termine son argumentation en faisant état de ce que la requérante ne prétend pas, ni ne démontre, que sa viabilité financière ou économique serait mise en péril par l'acte attaqué.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

En vertu de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte peut être ordonnée à tout moment s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

L'urgence requise en vertu de cette disposition suppose qu'il y ait une crainte sérieuse d'un dommage grave, voire irréparable, que subirait le requérant s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation. Cette crainte doit porter sur une atteinte aux intérêts dont le requérant se prévaut. Il faut, en outre, que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État afin de prévenir utilement le dommage qu'il craint.

La condition d'urgence ainsi imposée ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit, dans sa requête, 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. Les inconvénients allégués doivent, par ailleurs, être ceux qui résultent de l'exécution immédiate de l'acte attaqué.

L'article 8, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État dispose, par ailleurs, que la demande de suspension contient « un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension [...] demandée [...] ».

Il s'en déduit que la charge de la preuve de l'urgence incombe au requérant et que cette preuve doit être apportée dans ou avec la demande de suspension.

En l'espèce, la requérante se borne – pour toute démonstration de l'urgence – à faire état de sa responsabilité de livraison de sa marchandise et de paiement de son fournisseur, et produit à l'appui de sa requête une facture de 14.000 euros, établie pour la livraison d'un « Lot mix puff ». L'inconvénient qu'elle invoque ainsi est d'ordre financier.

À propos d'un inconvénient d'ordre financier, il doit être rappelé qu'il est, en principe, réparable dès lors qu'il peut être compensé par l'octroi de dommages et intérêts ou d'une indemnité réparatrice en cas d'annulation de l'acte attaqué. Il n'en va autrement que si le requérant établit concrètement que cette atteinte est elle-même à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles sur sa santé financière au point, notamment, de ne plus lui permettre de faire face à ses obligations à très brefs délais. Le requérant doit donc démontrer que le péril engendré par l'acte attaqué est de nature à le placer dans une situation économique particulièrement difficile avec un risque de ne plus être en mesure de poursuivre son activité en raison de l'exécution de l'acte attaqué. À cet effet, il doit non seulement brosser un tableau suffisamment représentatif de sa situation matérielle, mais également soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates.

La seule production d'une facture de 14.000 euros ne permet pas d'établir la gravité de l'inconvénient, puisque – à défaut de données concrètes et précises sur la situation financière de la requérante – rien ne permet d'apprécier ce que représente une telle facture au regard de cette situation financière. Par ailleurs, la requérante ne soutient pas (et n'entreprend pas davantage de démontrer) que sa viabilité serait compromise en raison de l'exécution de l'acte attaqué.

Dans ces circonstances, force est de constater que la requérante ne satisfait pas à l'exigence de démonstration de l'urgence imposée en vertu de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1°, des lois sur le Conseil d'État, précitées. La demande de

suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La seconde partie adverse est mise hors de cause.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 novembre 2024, par la VI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

David De Roy,
Vincent Durieux,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

David De Roy